

4 PROBLEMAS ESTRUTURAIS E DE EXECUÇÃO DO AFE

Como apontado no Capítulo 2, o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial – PAFE (PG21), consiste em mecanismo de resposta ao desastre destinado à população atingida que tenha tido comprometimento da renda em razão do desastre, até o restabelecimento das suas condições (cláusula 137, TTAC).

Segundo a previsão original do programa, esse mecanismo de resposta teria lugar até a superveniência da retomada das atividades econômicas impactadas pelo desastre. Por isso, quando planejado nos acordos, o AFE foi desenhado como um programa que previa implementação por no máximo cinco anos, até que se atingisse o restabelecimento das atividades econômicas e produtivas originais ou fossem criadas novas atividades e fomento de possibilidades econômicas para os territórios impactados (cláusula 140, TTAC).

Todavia, o próprio TTAC previu que, na impossibilidade de retomada ou reconstituição das atividades, o programa poderia ser prorrogado sempre pelo período adicional de um ano, com um teto de 10 anos da assinatura do acordo (5/11/2025), e de forma fundamentada, caso os critérios de encerramento não tivessem sido atendidos (cláusula 140, parágrafo único).

Em 2020, a CTOS recomendou a manutenção do AFE, o que foi aprovado via Deliberação nº 417/2020 do CIF¹⁰² em 30/7/2020, mediante aplicação da cláusula 140 do TTAC, por entender que não teriam sido restabelecidas as condições para o exercício das atividades econômicas originais ou para que novas atividades fossem estabelecidas em substituição às anteriores.

Sem pretender adentrar na discussão específica sobre no que consistiria essa retomada, é possível apontar que, conforme indicado reiteradamente pelas câmaras técnicas e pelos relatórios de monitoramento da *expert* Ramboll,¹⁰³ diversos fatores contribuem para a pouca efetividade das medidas até o momento adotadas pela Fundação Renova, entre os quais a ausência de integração entre os programas,

¹⁰² Deliberação nº 417/2020 do CIF: “Prorrogação do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, conforme parágrafo único da Cláusula 140 do TTAC. Tendo em vista que não foram restabelecidas as condições para o exercício das atividades econômicas originais ou estabelecidas as condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior, conforme fundamentado na Nota Técnica 42/2020 CT-OS, determinar a prorrogação do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial pelo período adicional de um ano, a partir do vencimento, consoante previsto no parágrafo único da Cláusula 140 do TTAC” (CIF, 2020d). Disponível em: www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2020/cif-deliberacao-417.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

¹⁰³ Os relatórios de monitoramento da Ramboll estão disponíveis em <https://auditoria-riodoce.ramboll.com/>. Acesso em: 11 jun. 2021.

notadamente entre o AFE e o Programa de Proteção Social – PPS (PG05), o que se soma à ineficiência da reparação levada a cabo pelo Programa de Compensação Pecuniária (PIM) e às limitações dos estímulos à retomada das atividades econômicas e produtivas das populações impactadas no âmbito do Programa de Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras (PG16), do PG17 (Retomada das atividades agropecuárias) e do PG19 (Programa de Recuperação de Micro e Pequenos Negócios). Além destes, indiretamente os PG15 (Promoção da Inovação) e PG18 (Desenvolvimento e Diversificação Econômica) também mereceriam atenção na articulação das medidas voltadas para a retomada econômica, entre as quais se insere o AFE.¹⁰⁴

A constatação da insuficiência dessas medidas reparatórias leva à necessária discussão acerca das falhas na sua estruturação e execução pela Fundação Renova, com vistas a apontar caminhos possíveis nas reformulações no programa ou para futuras experiências focadas na transferência de renda em situações de desastres.

Em razão disso, o presente tópico buscará levantar algumas hipóteses sobre as falhas estruturais do PG21, que apesar de relevantes, não exaurem as críticas realizadas pelas instituições do sistema de Justiça, movimentos sociais e atingidos sobre o mecanismo.

4.1 Falhas estruturais do AFE

4.1.1 Inadequações procedimentais, de critérios de elegibilidade e de comprovação

A primeira hipótese sobre problemas na implementação do AFE é a mais reportada, como se verá a seguir, nos canais de relacionamento da fundação e nas manifestações processuais no âmbito da ACP que trata do caso Rio Doce, e é vista como principal: trata-se do procedimento conduzido pela Fundação Renova para aferir a elegibilidade dos atingidos, em especial no que diz respeito ao reconhecimento de categorias previamente estabelecidas e às exigências comprobatórias para acesso ao AFE.

¹⁰⁴ Segundo a Fundação Renova, fazem parte do eixo "Pessoas e Comunidades" os seguintes programas: Cadastro dos impactados/Ressarcimento e Indenização dos Impactados/Proteção e Recuperação da Qualidade da Vida dos Povos Indígenas/Qualidade de Vida dos Outros Povos e Comunidades Tradicionais/Proteção Social/Diálogo, Comunicação e Participação Social/Recuperação de Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar/Memória Histórica, Cultural e Artística/Turismo, Cultura, Esporte e Lazer/Saúde Física e Mental da População Impactada/Auxílio Financeiro Emergencial/Educação Ambiental/Informação para a População/Comunicação Nacional e Internacional/Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras/Desenvolvimento e Diversificação Econômica/Recuperação de Micro e Pequenos Negócios/Estímulo à Contratação Local/Ressarcimento dos Gastos Públicos Extraordinários. Disponível em: <www.fundacaorenova.org/conheca-os-programas/>. Acesso em: 11 jun. 2021.

Isso porque, como já reforçado, a elegibilidade do AFE passa por quatro principais critérios: (i) o comprometimento da renda; (ii) que esse comprometimento da renda tenha sido causado por uma interrupção comprovada de atividades econômicas ou produtivas; (iii) que essa interrupção comprovada seja diretamente decorrente do rompimento da barragem e (iv) que exista uma dependência financeira dessa atividade interrompida (TTAC, cláusulas 137 e 138). Além disso, o TTAC descreve expressamente a exigência do cadastro para recebimento do AFE, como se verá no item a seguir (TTAC, cláusula 138).

Em razão dessas exigências, a Fundação Renova detalha no escopo do programa apresentado em outubro de 2018 que, além do cadastro, são necessárias a comprovação do comprometimento da renda e apresentação de comprovante de residência em localidade impactada no momento do desastre.

Sobre este último ponto, a Fundação Renova (2018a, p. 6) apresenta seis enquadramentos taxativos para categorias econômicas que seriam elegíveis ao AFE, todos eles – exceto a subsistência – com a delimitação das comprovações documentais necessárias e, em alguns casos, a previsão de outros documentos suplementares:

- I pescador profissional artesanal (com comprovação – carteira emitida até 5/11/2015);
- II pescador para consumo e subsistência;
- III trabalhador que exerce extração de areia e/ou pedra (com comprovação – firma comprovada e legalmente estabelecida até 5/11/2015);
- IV produtor rural com renda ou faturamento “diretamente afetado pelo evento” (com comprovação – demonstração de que na época do rompimento exercia atividade – permite documentos suplementares de suporte);
- V comerciantes atuantes na área atingida (com comprovação – demonstrando queda de produção ou comercialização em decorrência do rompimento);
- VI trabalhador que “dependa da água do Rio Doce como meio de subsistência” (com comprovação – demonstre que na época do rompimento exercia a atividade – permite documentos suplementares de suporte). (Fundação Renova, Definição AFE outubro/2018a, p. 6).

Essa listagem de categorias econômicas aptas ao AFE decorre do afunilamento, proposto pela Fundação Renova, de nichos de atividades com respectivas comprovações como condição para reconhecimento como atingidas pelo acordo.

Todavia, o TTAC originariamente não define tal exigência para a delimitação do AFE, que não está restrito a categorias econômicas taxativamente previstas. Isso porque, cumpre destacar, o próprio acordo previa como objetivos do cadastro o levantamento das categorias econômicas impactadas – não sendo assim viável a estipulação de um rol taxativo antes de seu encerramento (TTAC, cláusula 21).

Em 2018, junto com a delimitação do AFE, eram planejadas as políticas indenizatórias em diálogo com a CTOS,¹⁰⁵ ocasião em que, conjuntamente com o Sistema CIF, a Fundação Renova expandia as possibilidades de atividades econômicas que deveriam ser contempladas pelo PIM e pelos demais programas socioeconômicos.¹⁰⁶

Contudo, mesmo essa listagem ampliada se mostrou, ao longo dos anos e em 2018, insuficiente para contemplar toda a realidade socioeconômica da bacia, o que levou a CTOS a determinar a inclusão de novas políticas indenizatórias e, no AFE, de outras atividades na lista de categorias impactadas, a exemplo da categoria dos artesãos, reconhecida pelas notas técnicas nº 28/2018 e nº 35/2019 e deliberações nº 234/2018 e nº 292/2019, além das políticas para os chamados “pescadores de fato”, cujo histórico consta de produto da FGV (2020b).

Naquele ano, a Fundação Renova manifesta-se pela possibilidade de flexibilização comprobatória no AFE por meio da incorporação das práticas definidas nas políticas indenizatórias (do Programa PIM, portanto) para as categorias do AFE “considerando o alto grau de informalidade observado no território atingido” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018a, p. 5). Além disso, salienta que a autodeclaração da pessoa atingida e informações do Cadastro Único (CadÚnico) poderiam ser consideradas como documentos secundários (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018a, p. 5).

Todavia, pelo que se observa ao longo dos anos, tais políticas indenizatórias, inicialmente propostas em 2018, não tiveram avanços dentro da Fundação Renova, chegando no ano de 2021 com retrocessos já notados pela CTOS no monitoramento do programa.

¹⁰⁵ Em especial pelo “Anexo 3 – Plano de Trabalho Políticas Indenizatórias” do documento “Sobre a evolução das indenizações de danos gerais e o os prazos determinados pelas deliberações CIF nº 111 e 119”, encaminhado ao CIF e CTOS pela Fundação Renova, em 28 de março de 2018.

¹⁰⁶ Cumpre destacar os documentos de escopo das políticas indenizatórias apresentados ao sistema CIF, versões de setembro de 2017, março de 2018 e junho de 2018 – esta última versão contemplava as seguintes categorias: pesca profissional, pesca de subsistência, agropecuária, turismo, carroceiros, lavadeiras, areeiros e outros. Tais categorias foram sendo ampliadas ao longo das subseqüentes notas e deliberações da CTOS reconhecendo, por exemplo, artesãos, ilheiros, entre outras.

Em resposta a encaminhamento interno da CTOS,¹⁰⁷ a Fundação Renova afirma que determinadas categorias “sem poder comprobatório dos danos alegados” seriam “não passíveis de indenização” (carroceiros, areeiros, artesãos e lavadeiras), além de mencionar que a política de pesca de subsistência foi “cancelada pela Fundação Renova” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021d).

Há, portanto, uma nítida mudança na conduta da Fundação Renova face à procedimentalização do reconhecimento de atividades econômicas interrompidas ou comprometidas pelo desastre, tanto no âmbito do PIM quanto no AFE, notadamente a partir de 2019. O tratamento da informalidade e a busca pela maior aderência dos programas à realidade dos territórios não têm sido mais temas debatidos no âmbito do Sistema CIF, tendo seu alcance restrito às decisões acerca das indenizações no âmbito do Eixo Prioritário nº 7, conforme discutido no capítulo anterior.

Com relação à alegada complementação das informações das pessoas cadastradas no PG01 com uso das informações do CadÚnico,¹⁰⁸ não foi possível aferir a aplicabilidade prática dessa diretriz em nenhum caso analisado neste e em outros relatórios, tampouco no monitoramento realizado pela CTOS. Pelo contrário, há episódios tais quais os de cancelamentos, expostos acima, em que as justificativas apresentadas pela Fundação Renova restringem-se ao parecer de impacto,¹⁰⁹ não tendo sido usadas outras fontes de informação para emissão das negativas.

Cumprе apontar que, nos anos de 2019 e 2020, a CTOS aprovou com ressalvas o escopo do AFE e determinou uma série de recomendações para aprovação integral do programa, entre elas a questão da flexibilização e correção das exigências comprobatórias (vide NT nº 42/2020 que reapresenta a NT nº 39/2019 sobre o escopo do AFE, p. 42 e segs). Nesses documentos técnicos, a CTOS reforça a dificuldade relacionada às comprovações das ocupações “à época do desastre” e perdas econômico-financeiras – muito difíceis de serem apuradas nas situações de informalidade que são constatadas na realidade da maioria dos atingidos.

¹⁰⁷ “Durante a 49ª Reunião Ordinária, a CTOS solicitou à Fundação Renova a inclusão das seguintes políticas indenizatórias que não haviam sido colocadas na tabela de andamento: (i) carroceiros, (ii) areeiros, (iii) ilheiros, (iv) comerciantes, (v) artesãos, (vi) pescadores de subsistência, (vii) lavadeiras, (viii) produtores rurais com piquetes” (CTOS, ata da 49ª Reunião Ordinária, 2020c).

¹⁰⁸ As informações do CadÚnico (NIS) aparecem no Manual de Procedimentos de Avaliação de Impacto do Cadastro para levantamento do IDF familiar no parecer de impacto do cadastro (FUNDAÇÃO RENOVA; SYNERGIA, [s.d.], p.23).

¹⁰⁹ Para elaboração deste documento, foram consultados o Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC); as deliberações CIF/notas técnicas referentes ao Programa de Auxílio Financeiro Emergencial e demais ofícios da Fundação Renova, citados ao longo do texto, bem como a análise dos pareceres de avaliação de impacto referentes aos 143 auxílios financeiros emergenciais cancelados (CTOS, NT nº 47, p. 1, 2020b).

Há, portanto, uma falha na implementação e execução do AFE consistente nas limitações dos procedimentos comprobatórios, em particular para as atividades econômicas informais.

Essa falha é percebida por meio dos dados acerca do quantitativo de pessoas que estão sem receber o AFE por conta das dificuldades de comprovação: como indicado abaixo, os atingidos nessa situação representam cerca de um terço dos cadastros (são 11.586 pessoas “aguardando políticas” entre 31.699 cadastros que declaram a perda da renda) pelos dados da própria Fundação Renova. Após cinco anos do desastre, é sensível a informação de que um terço de pessoas que se autodeclararam impactadas e com a devida perda de renda ainda aguardam a definição de políticas para verem reconhecidas suas atividades econômicas como aptas ao recebimento do AFE.

Além dos dados divulgados pela Fundação Renova, a FGV analisa, no Capítulo 3 do presente documento, por meio do cruzamento da base do cadastro da Fundação Renova e da base de pagamentos do AFE, a relação entre a potencial elegibilidade dos atingidos em termos das informações autodeclaradas e o atendimento de fato pelo programa. A relativa baixa cobertura do AFE, estimada a partir dos dados mencionados, demonstra que há um *gap* estrutural no reconhecimento dessas pessoas, hipótese que pode estar relacionada com a dificuldade de comprovação dos danos alegados a partir do desenho e da metodologia do programa. Esse aspecto é abordado posteriormente, no Capítulo 101, no qual, a partir de modelos de previsão de atendimento, é feita uma análise sobre se a possibilidade de comprovação das atividades elegíveis ao AFE e o recebimento de um parecer de existência de impacto direto diferencia as chances de uma determinada família de receber o auxílio.

4.1.2 Dependência dos dados do cadastro (PG01)

Como reforçado acima, outra exigência imposta pelo TTAC é a existência de prévio cadastro para o recebimento do AFE (TTAC, cláusula 138), o que faz com que o AFE sofra com as limitações do próprio procedimento de cadastro no que tange, especificamente, à coleta de informações por meio de um representante do núcleo familiar e às limitações comprobatórias também vigentes no âmbito do PG01.

A FGV (2019c) debruçou-se sobre a análise do PG01 – o Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados – e constatou uma série de limitações relacionadas a seu desenho e execução que impediam a identificação e reconhecimento, pela Fundação Renova, de danos e grupos de atingidos. As principais deficiências apontadas no

relatório sugerem pontos que invariavelmente afetam o reconhecimento da elegibilidade ao AFE na bacia, em especial os pontos a seguir:

- I não reconhecimento de pluriatividades econômicas na bacia (não apenas as diferentes atividades executadas pela mesma pessoa, mas também as distintas atividades em “cadeia” de alguns setores – por exemplo pesca, garimpo etc.) além de modos de vida e informalidades;
- II o processo de cadastro realizado pelo “respondente” por núcleo familiar, em sua maioria homens;
- III a limitação do reconhecimento de danos de acordo com critérios limitados de abrangência territorial, excluindo pessoas que à época do desastre residiam em áreas impactadas que não foram expressamente estabelecidas no TTAC, como a zona costeira;
- IV categorização indevida ou não motivada como “ausência de impacto direto”, excluindo atingidos da participação em outros programas socioeconômicos tais como AFE (segundo dados do RMM de abril de 2021, cerca de 3.945 cadastros ou famílias¹¹⁰ ou 26% dos cadastros “tratados” pelo programa AFE entraram nessa categoria); e
- V a ausência de dinamicidade ou inexistência de mecanismos de revisão e correção das informações aportadas inviabilizaram o aporte de novas informações e correções nas situações que necessitavam de complementação comprobatória (FGV 2019c).

Das questões levantadas pelo documento da FGV, cumpre destacar dois grandes fatores que contribuem para a ausência de informações, impactando sensivelmente o AFE: o primeiro é o formato de coleta de informações por “titulares” de núcleo familiar, o que inclusive foi reconhecido pela própria Fundação Renova como ponto de revisão na chamada “fase 2” da metodologia; e o segundo ponto diz respeito à desnecessidade de comprovação de danos pelo atingido na etapa de cadastro, no desenho do programa.

Quanto ao primeiro ponto, segundo relatório da FGV, nas análises descritivas sobre a composição da base de cadastro disponibilizada pela Fundação Renova, são realizadas as ressalvas de que (i) nem todos os indivíduos cadastrados foram os responsáveis por prover as informações e respostas sobre si mesmos (outra pessoa da família pode tê-lo feito, por exemplo) e (ii) embora haja no cadastro perguntas sobre a posse de

¹¹⁰ Conforme Relatório Mensal de Monitoramento (RMM) abril/2021c, p. 10. Status AFE por Cadastro – Campanha 1, 2, 3 e Mariana – Impactados Indiretos/Não elegíveis, 3.945 cadastros o que representa 26,0% dos cadastros tratados pelo AFE.

documentos relacionados com a comprovação de determinados aspectos, o procedimento não exige a confirmação da posse e/ou informações adicionais a respeito (FGV, 2019c, p. 34).

A partir do documento “Procedimentos para tratamento de manifestações para novos cadastros” – documento interno compilado de normas para atendentes da Fundação Renova – há a recomendação de que quando o manifestante faz parte de núcleo familiar já enquadrado como elegível para fins de cadastro, seu caso é registrado, ou seja, considera-se que o manifestante já está contemplado nas informações prestadas pelo respondente (FUNDAÇÃO RENOVA, s.d., p. 8).

Do segundo ponto contemplado pelo relatório (FGV, 2019c), verifica-se que no desenho do cadastro não é obrigatória a disponibilização de documentação comprobatória nessa etapa, mas que, ainda assim, há a emissão de pareceres negativos de impacto por ausência de comprovação, inviabilizando a oportunidade de comprovação de danos pelos atingidos.

A definição do PG01, de novembro de 2018, previa, que “os impactados que não possuam todos os documentos necessários também poderão comprovar as informações requeridas mediante declaração escrita” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018b, p. 21). Todavia, quando não comprovado, o parecer de impacto emitido ao final do procedimento, seria definido como “ausência de impacto direto”, nas situações que um laudo técnico não permitiria constatar o dano:

Importante esclarecer que a autodeclaração, pela família, é o elemento que respalda as informações do Parecer de Avaliação de Impacto. Porém há necessidade de refinamento das informações, para garantir-lhes coerência e consistência para subsidiar os processos de reparação. A análise de impactos cujos cadastros são complementados por laudos de avaliação, portanto, têm como premissa considerar o laudo/vistoria como referência, em casos de contradição com os dados da autodeclaração (FUNDAÇÃO RENOVA; SYNERGIA, s.d., p. 11).

Esse ponto foi recentemente debatido na CTOS por ocasião da aprovação da Nota Técnica no 47/2020 no CIF pela Deliberação no 457 e Deliberação no 485,¹¹¹ que trata do cancelamento de 143 AFEs no ano de 2019 decorrentes de pareceres de impacto

¹¹¹ Em 8 de dezembro de 2020, o Comitê Interfederativo (CIF) instou a Fundação Renova (FR), por meio da Notificação nº 8/2020-CIF/GABIN, para que cumprisse a Deliberação nº 457 aprovada em 2/12/2020, que ordenou à instituição: “para que observe a política de cancelamento de Auxílios Financeiros Emergenciais de forma a garantir o contraditório e ampla defesa, em cumprimento TTAC e TAC-GOV e proceda à revisão dos 143 Auxílios do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PAFE) cancelados em outubro de 2019, conforme Nota Técnica nº 47/2020/CTOS-CIF” (CIF, 2020d).

negativos no cadastro. Nessas situações, as comunicações de cancelamentos destinadas aos atingidos tinham como objetivo contrastar o reconhecimento de impacto nos pareceres emitidos pelo cadastro com a concessão do AFE.

Em razão disso, 143 atingidos receberam comunicações-padrão que informavam que:

Analisados os dados informados no Cadastro, verificamos que o seu processo foi classificado como Inexistência de Impacto Direto visto que os dados que o(a) Sr.(a) informou não foram suficientes para comprovar o comprometimento da renda e a interrupção das atividades produtivas e econômicas da qual o(a) Sr.(a). dependia, em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão. Com isso, o (a) Sr.(a) terá o seu Auxílio Financeiro Emergencial cancelado a partir de outubro de 2019 (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019e, grifos no original).

Nesse sentido, a CTOS demandou por diversas vezes os dossiês individuais do programa que atestavam tal informação. Em todas elas, a Fundação Renova encaminhou tão somente os pareceres de impacto do cadastro desses atingidos, atestando a centralidade da etapa do cadastro para o reconhecimento do direito ao AFE.

Nas situações em que atingidos levaram suas alegações para as assessorias técnicas, foram encaminhados ofícios e relatos individuais tanto à Fundação Renova quanto à CTOS,¹¹² os quais foram respondidos pela Fundação Renova em momentos distintos (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019b e FUNDAÇÃO RENOVA, 2019e; 2020a).

Entre os esclarecimentos a casos individuais, a Fundação Renova indica situações como de cortadoras de cana para quem a justificativa de interrupção do AFE seria a falta de regulamentação da atividade; de trabalhadoras rurais que não conseguiram comprovar a atividade econômica; e de trabalhadores que não tinham carteira assinada, mas que perderam o emprego em comércios locais (FUNDAÇÃO RENOVA, 2020a, p. 4). Não é apresentado detalhamento de como se daria a aplicabilidade às previsões de autodeclaração prevista no escopo do programa de 2018 ou à ideia de que o laudo técnico complementaria a dificuldade probatória.

O caso de Rosa Fortini foi encaminhado à 1ª Vara Cível da Comarca de Ponte Nova, a qual, em decisão saneadora proferida no dia 23 de setembro de 2020, considerou que:

Da detida análise dos autos constata-se que o requerente desde agosto/2016 vinha recebendo o auxílio financeiro emergencial pago

¹¹² Conforme ofícios: Ofício no 8/2019 – Corte Indevido AFE, assinado pela ATI Rosa Fortini em 21 de agosto de 2019 e direcionado à CTOS e à Fundação Renova relatando os casos de atingidos que estariam recorrendo do cancelamento naquela comunidade, Ofício no 11/2020 da Assessoria Técnica dos Atingidos de Barra Longa (Aedas), que encaminha à CTOS solicitação de providências quanto ao cancelamento de 15 auxílios financeiros emergenciais em Barra Longa.

pelas requeridas, tendo ocorrido a cessação deste no ano de 2019. Não obstante, é entendimento deste Juízo que, na hipótese em que a parte já recebia o AFE, administrativamente, a suspensão deste somente pode ocorrer em duas ocasiões: a) quando concedido em razão de comprovada fraude ou equívoco por parte das requeridas; ou b) quando demonstrado que as requeridas já repararam integralmente os danos causados. Diante disso, há que se considerar que o caso em apreço não se amolda em nenhuma das hipóteses acima. [...] a justificativa dada pela Fundação Renova para a cessação do benefício do requerente consubstancia-se no fato de terem entendido que o requerente não sofreu danos diretos com o rompimento da Barragem de Fundão, assim, não faria jus ao recebimento da aludida quantia. Contudo, *a motivação para a cessação do benefício encontra-se desacompanhada de qualquer indício que indique a veracidade da conclusão das requeridas.*¹¹³

Uma vez que a CTOS não logrou êxito nos pedidos de acesso aos dossiês individuais dos atingidos para a negativa dos AFEs, os *experts* também solicitaram esclarecimentos e acesso a essas informações. Em resposta aos pedidos de esclarecimentos formulados pela *expert* Ramboll, conforme relatado no capítulo anterior, a Fundação Renova explica o cancelamento de 141 auxílios com base em “pareceres de ausência de impacto” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019a). Contudo, apesar de afirmar que foi oportunizada a entrega de documentação que revertesse a decisão, a Fundação Renova não demonstrou os procedimentos pelos quais esses documentos foram requeridos ou situações em que atingidos puderam comprovar seus danos seja no fluxo regular de concessão do benefício, seja nas situações de cancelamento.

4.2 Problemas na execução do AFE

O Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PAFE), desde sua instituição pelo TTAC em 2016, passou pela avaliação de diversas instâncias e órgãos técnicos do sistema de governança instalado para acompanhar a reparação do desastre. Além disso, a implementação do AFE é objeto de monitoramento mensal por parte da Fundação Renova que publiciza os números de titulares e dependentes beneficiados pelo mecanismo à CTOS via relatórios mensais de monitoramento. Existe também uma base de dados atualizada pelo Portal da Transparência da Fundação Renova.¹¹⁴

¹¹³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Comarca de Ponte Nova. Processo nº 5001139-53.2020.8.13.0521, 23/9/2020 *apud* Nota Técnica nº 47/2020 p. 4, grifo nosso.

¹¹⁴ Segundo o portal da transparência: INFORMAÇÕES DO PROGRAMA. Período de Atualização: Mensal (3/2/2021). Informação acumulada até: 12/2020. Disponível em: <<https://gis.fundacaorenova.org/portaltransparenciaapp/programas/pg21/destaques>>. Acesso em 12 jun. 2021.

Os dados mais recentes apresentados no Relatório Mensal de Monitoramento (RMM) referente a abril de 2021 (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021f) corroboram a existência de um estreito funil de elegibilidade instituído no cadastro e apontado pela FGV (2019c).

Até então, existiam 13.099 auxílios pagos, com 28.934 pessoas assistidas pelo programa, entre titulares e dependentes (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021c). Se considerados os dados do cadastro, o número total de respondentes que declaram a perda de renda é de 21.544 que, em comparação com o total atualmente atendido pelo AFE, que é de 7.995 cadastros, corresponde a um percentual de 37,1% de cobertura.

De acordo com o relatório de 2020 da Ramboll (RAMBOLL, 2020), com data de corte de 31/7/2020, a taxa de cobertura a partir dos cadastros é um pouco maior que a publicada pela Fundação Renova: 39%. Ainda, no Capítulo 3, ao calcular a taxa de cobertura do AFE entre as famílias cadastradas classificadas como potencialmente elegíveis, é obtido o valor de 38,84%.

A baixa cobertura é explicada pela Fundação Renova por alegada “ausência de políticas indenizatórias”, o que, para a Ramboll, não se justificaria dada a não aplicabilidade dessa categorização para o AFE – programa distinto do Programa de Indenização Mediada (PIM), conforme decisões judiciais já proferidas pelo TRF 1 e descritas no item 2.3 deste estudo.

A Ramboll também aponta que a Fundação Renova havia implementado, até então, apenas 56% das deliberações do CIF relativas ao escopo e execução do AFE.¹¹⁵ Além disso reforça as seguintes questões como sensíveis no monitoramento realizado (RAMBOLL, 2020, p. 3):

- Falta de informação e fundamentação ao negar ou cancelar o fornecimento do auxílio. A Fundação Renova não trata dos aspectos individuais de cada caso e utiliza argumentos gerais, tais como “ausência de impacto direto”, que não deixam claro quais informações sobre o indivíduo e sua família embasaram a avaliação, não havendo uma oportunidade procedimental de revisão da decisão ou das informações registradas no cadastro.

¹¹⁵ Segundo nota informativa Ramboll/FGV (2020) sobre o tema (Figura 02 – Linha do tempo com o histórico de notas técnicas da CTOS e deliberações do CIF, p. 27), foram descumpridas as deliberações: Deliberação nº 58 CIF (impacto na região costeira); Deliberação nº 111 CIF (reafirma o caráter assistencial, temporário e indisponível do AFE); Deliberação nº 119 CIF (parâmetros para a interrupção do AFE e determina fornecimento a todos os elegíveis do programa); Deliberação nº 210 (revisão do escopo a partir da NT nº 25/2018) parcialmente cumprida; Deliberação CIF nº 234 (cadastramento e fornecimento de AFE aos artesãos); Deliberação nº 300 (pagamento do AFE às comunidades de faiscadores e pescadores artesanais do alto Rio Doce) e Deliberação nº 333 (descumprimento da Deliberação nº 300).

- A Fundação Renova considera renda apenas do ponto de vista monetário, o que seria uma visão limitada e insuficiente para atender ao sustento das famílias, considerando as novas despesas surgidas a partir do desastre.
- As informações que orientam o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial não consideram a composição da renda familiar. O número reduzido de famílias com mais de um auxílio concedido (apenas 15%) demonstra que não são consideradas as perdas de renda sofridas por múltiplos membros de um núcleo familiar, o que é necessário num território onde a força de trabalho familiar é fundamental para o sustento de todos.
- Há categorias não devidamente reconhecidas mediante o argumento da “ausência de política indenizatória”, o que, além de contrariar as recomendações do TTAC (que, como já apontado, não faz qualquer referência a um rol taxativo de categorias econômicas), é uma violação de direitos.
- Os critérios adotados pela Fundação Renova para a concessão do AFE não priorizam as pessoas/famílias em condição de vulnerabilidade, falha essa já apontada pelo Sistema CIF em mais de uma oportunidade.

A partir dos dados produzidos pela Fundação Renova e pela Ramboll, verifica-se, portanto, a baixa taxa de concessão do AFE se consideradas as famílias que declaram, no processo de cadastramento, a perda de renda em razão do desastre.

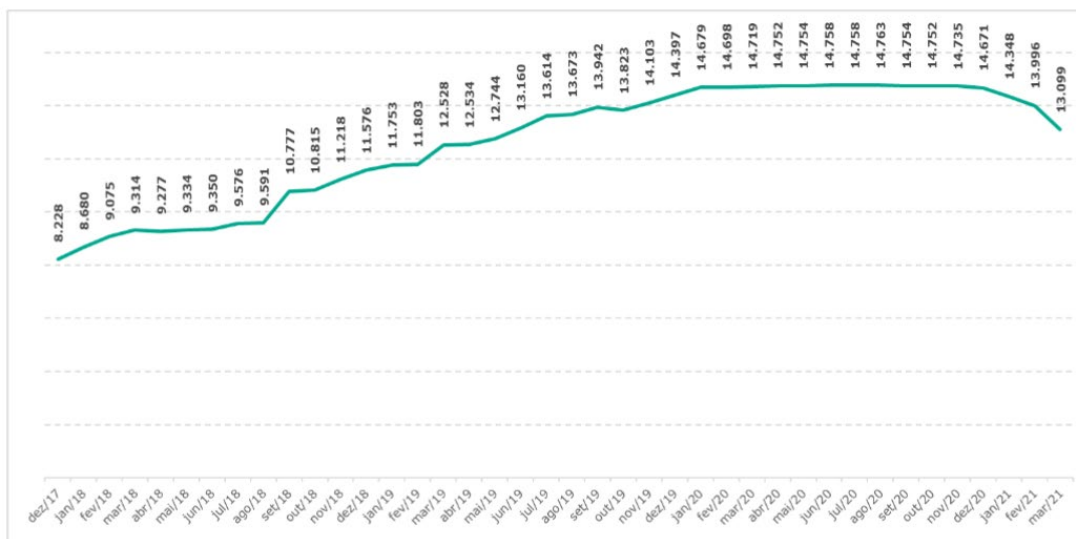
Além disso, muitas dessas pessoas sequer têm uma resposta quanto à negativa de inserção no programa, dado que parte significativa dos pedidos estão “aguardando” ou “em análise”. Esse cenário cria barreiras institucionais para pessoa atingida que não consegue recorrer, trazer novos elementos de prova e assim ver garantido seu direito.

Em termos numéricos, dos 31.699 cadastros realizados até março de 2021, e dos 21.544 cadastros que declararam a perda de renda, a Fundação Renova informa que apenas 15.199 tiveram suas informações “tratadas” (concluídas), ou seja, não estão aguardando políticas indenizatórias (que constituem 11.586 cadastros) ou não estão em análise (que constituem 4.906 cadastros). Destes cerca de 15 mil cadastros “tratados”, apenas parte deles teve o AFE concedido (11.063 cadastros) e os demais foram desconsiderados pelos seguintes motivos: impacto indireto, não elegível, não localizado, recusa de proposta do AFE, povos e comunidades tradicionais (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021c, p. 10).

Ademais, verifica-se que entre dezembro de 2017 e março de 2021 a curva de inclusão de titulares no PG21 não mostra grandes avanços, tendo inclusive apresentado uma

queda nos meses de novembro de 2020 em diante, mostrando os retrocessos no âmbito da cobertura do programa, conforme gráfico disponibilizado pela Fundação Renova abaixo

Gráfico 9 — Evolução de Titulares de AFE – Campanhas 1, 2, 3 e Mariana



Fonte: Fundação Renova (RMM, dez./2020, p.7).

Ainda relacionado ao funil de cobertura do AFE, é possível observar que se comparado o dado relativo a setembro de 2019 com abril de 2021, houve uma redução no número de AFEs concedidos. Em setembro de 2019 eram 13.942 auxílios ativos com 31.636 pessoas assistidas pelo programa. Em abril de 2021 esse total caiu para 13.099 auxílios pagos e 28.934 pessoas assistidas pelo programa.

A diminuição da cobertura também sofreu a influência dos sucessivos cancelamentos realizados entre 2019 e 2020, descritos no item 2.3.3 deste relatório, e que impactaram sensivelmente uma cobertura já deficitária do programa.

Ademais, segundo dados disponibilizados pelas empresas em âmbito judicial¹¹⁶ com relação aos números da quitação integral, até 8/4/2021, 82% dos titulares de AFE aderiram ao Sistema Indenizatório Simplificado.¹¹⁷ Em Naque, por exemplo, as taxas de adesão chegam a 98% dos titulares de AFE. Municípios como Marilândia e Resplendor, com inserção no sistema mais recente, apresentaram taxas de 35% e 31%

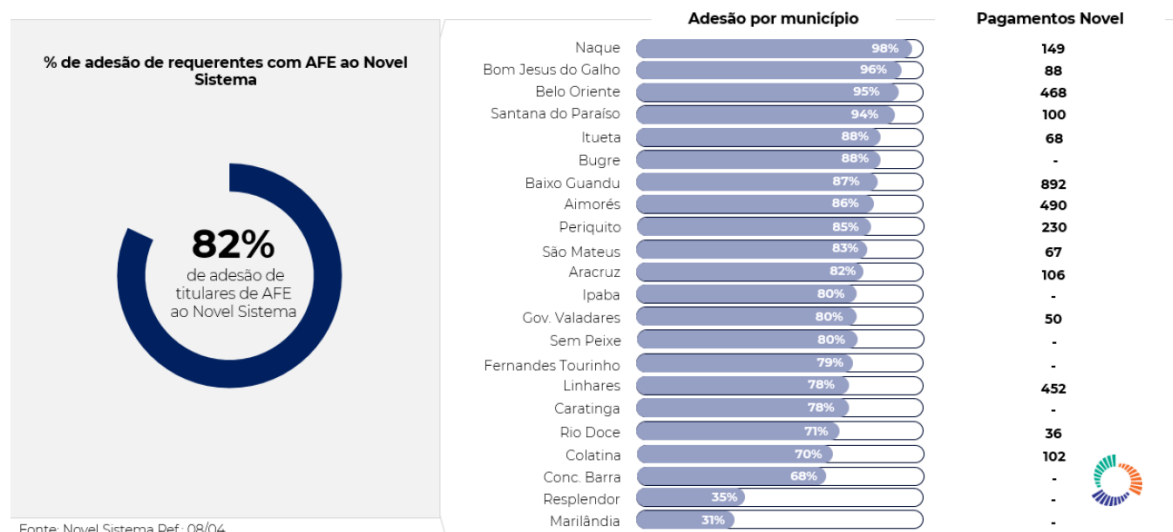
¹¹⁶ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, ACP nº 1000415-46.2020.4.01.3800. ID 520379848. Data: 28/4/2021 § 34.

¹¹⁷ A inclusão do AFE nos termos de quitação foi tratada detidamente no item 2.3.3.2 deste relatório, para o qual se remete à leitura.

respectivamente, após oito dias de implementação do Sistema Indenizatório Simplificado.

Se considerado que o sistema indenizatório hoje passa de 10 mil pessoas indenizadas,¹¹⁸ a potencialidade de cessação do AFE na bacia segue o mesmo ritmo, impactando a renda mensal de milhares de famílias.

Figura 4 — Adesão de requerentes com AFE ao sistema novel (%) por município



Fonte: JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG (ACP nº 1000415-46.2020.4.01.3800. ID 520379848. Data 28/4/2021, p. 12).

A FGV emitiu diversos documentos entre 2019 e 2020 que podem ser consultados para aprofundamento em outros pontos acerca da estrutura e da execução do AFE, bem como sobre a situação de cobertura e concessão para grupos vulneráveis específicos, como os referidos no Quadro a seguir.

Quadro 1 — Sumarização dos relatórios FGV que tratam de aspectos específicos do AFE

Referência	Tema	Argumento central
FGV, 2019d	NATUREZA DO AFE	Apresenta o arcabouço normativo no campo dos desastres, em especial os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos com o

¹¹⁸ Informação disponível em: <www.fundacaorenova.org/noticia/indenizacoes-pelo-sistema-indenizatorio-simplificado-passam-de-r-1-bilhao/> e <www.fundacaorenova.org/noticia/em-40-dias-sistema-indenizatorio-simplificado-dobra-numero-de-pagamentos-e-alcanca-10-mil-pessoas/>. Acesso em 18 jun. 2021.

Referência	Tema	Argumento central
		objetivo de identificar os parâmetros voltados à proteção e ao respeito dos direitos humanos entre as referências normativas relacionadas à resposta e reconstrução de desastres , assim como à responsabilização de empresas envolvidas com desastres.
FGV, 2019a	ELEGIBILIDADE AO AFE	Sustenta a baixa incidência e menor representatividade das mulheres como titulares do AFE , apresenta dados e informações estatísticas a respeito das invisibilidades e do não reconhecimento da sua atividade econômica para o benefício.
FGV, 2019c	ELEGIBILIDADE AO AFE	Relaciona dados de atendimento pelo AFE e dados do cadastro de atingidos , elabora estatísticas descritivas sobre números de famílias cadastradas potenciais elegíveis ao AFE e o atendimento de fato pelo programa, apresenta estimativas de probabilidade de recebimento do benefício dadas as características das famílias.
FGV, 2020h	ELEGIBILIDADE AO AFE	Foca nas falhas de elegibilidade e execução do Programa AFE nas comunidades do alto Rio Doce , além de desenvolver as categorizações de titularidade e dependência dentro do AFE e o aprofundamento normativo-descritivo relacionados às comunidades tradicionais e às relações de dependência relacionadas aos modos de vida dessas comunidades.
FGV, 2020a	CANCELAMENTOS DO AFE	Relata o desenvolvimento, pela Fundação Renova, de uma cláusula de quitação do AFE como condicionante ao pagamento das indenizações no “ novel sistema indenizatório ” proposto pela 12ª Vara Federal e implementado a partir de 2020 no Eixo Prioritário nº 7.
FGV; RAMBOLL, 2020	CANCELAMENTOS DO AFE	Realiza um estudo de caso aprofundado com dados primários e secundários sobre os cancelamentos unilaterais de AFE promovidos pela Fundação Renova em 2020 , além de análise sobre as fundamentações do corte, os procedimentos e <i>status</i> dos atingidos impactados pelas medidas.
FGV, 2020c	CANCELAMENTOS DO AFE	Demonstra a mudança de posicionamento da Fundação Renova em 2019 ao não considerar a elegibilidade de fiscadores e garimpeiros tradicionais ao AFE e delimita as discussões teórico-normativas sobre autorreconhecimento e procedimento de elegibilidade para povos e comunidades tradicionais.

Fonte: Elaboração própria (2021).

Além dos dados e informações disponibilizados pela Fundação Renova, Ramboll e FGV, a respeito das problemáticas na execução do programa, a auditoria independente Ernst & Young, por meio do ofício nº 21/2019/EY, apresentou à CTOS o Procedimento de Asseguração Individual (PAI) do PG21 aos 24 de setembro de 2019 com a proposta de avaliação do programa.

Todavia, no dia 11 de agosto de 2020, por meio do Ofício nº 25/2020/EY, a auditoria informa que, em razão da judicialização do programa no âmbito do Eixo Prioritário nº 7 – envolvendo “Cadastro, Indenizações e AFE”, é preciso que se “tome conhecimento da paralisação momentânea dos procedimentos da Auditoria Externa Independente no âmbito do PG021 até que o assunto seja decidido em juízo”.

Como balanço final dessas informações apresentadas por *experts*, sistema de governança do caso e pela própria Fundação Renova, verifica-se que ao longo do tempo dois processos caracterizaram a implementação do programa AFE nos últimos cinco anos e foram igualmente centrais para a baixa cobertura, a ver:

- I processos de “afunilamento” decorrentes do não reconhecimento de atingidos, em razão, como já visto, das deficiências nos procedimentos de identificação de elegibilidade e de comprovação (rubrica “aguardando políticas indenizatórias”) e do atrelamento do AFE ao cadastro;
- II processos de exclusão decorrentes de cancelamentos unilaterais de AFEs em relação a determinadas categorias econômicas (ex. reconhecimento de atividade de subsistência) – que será tratado em capítulo específico neste relatório – ou decorrentes de quitação em razão dos acordos indenizatórios que vêm sendo firmados desde 2020 no âmbito do Eixo Prioritário nº 7 e do novo sistema indenizatório.

5 EVIDÊNCIAS SOBRE OS PAPÉIS DA POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO E DO PARECER DE EXISTÊNCIA DE IMPACTO DIRETO NA PROBABILIDADE DE ATENDIMENTO PELO AFE

Neste capítulo serão apresentados resultados de modelos de previsão de atendimento pelo AFE, isto é, estimou-se a probabilidade média esperada de uma família ser atendida pelo AFE a partir de características dela disponíveis nos dados do cadastro da Fundação Renova e que foram consideradas relevantes para previsão de tal probabilidade, sendo elas detalhadas a seguir.

Modelos de previsão de atendimento pelo AFE já foram propostos anteriormente pela FGV no âmbito do Projeto Rio Doce nos relatórios “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019c) e “Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: Uma Análise do Desenho, Procedimentos e da Cobertura do Cadastro, do Programa de Indenização Mediada e do Auxílio Financeiro Emergencial da Fundação Renova” (FGV, 2020h). Tais modelos visavam não só calcular a probabilidade de recebimento do AFE, mas também explorar como as diferentes elegibilidades potenciais¹¹⁹ diferenciavam as famílias quanto à chance de ser atendida pelo AFE.

Desta vez, o objetivo central é analisar, a partir de modelos de previsão de atendimento, se a possibilidade de comprovação das atividades elegíveis ao AFE e o recebimento de um parecer de existência de impacto direto^{120; 121} diferencia as chances de uma determinada família de receber o auxílio. Serão estimados dois tipos de modelos:

- I modelo geral, que é estimado considerando todas as famílias potencialmente elegíveis de acordo com critérios de elegibilidade passíveis de comprovação; e
- II modelo específico por critério de elegibilidade passível de comprovação.

¹¹⁹ As variáveis de elegibilidade potencial categorizam as famílias em potencialmente elegíveis, de acordo com cada um dos critérios de elegibilidade determinados pela Fundação Renova. Trata-se de uma aproximação da verdadeira elegibilidade ao programa e, devido a isso, usa-se sempre o termo “potencialmente”. Para uma descrição detalhada sobre a operacionalização dos critérios de elegibilidade, consultar FGV, “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019c).

¹²⁰ Os pareceres de impacto são a etapa final do processo de cadastramento (PG001) em que a Fundação Renova discorre especificamente sobre a existência de impacto direto nas propriedades analisadas, de acordo com os critérios adotados pela própria Fundação Renova.

¹²¹ No, APÊNDICE D — Dados utilizados nos Capítulos 3 e 5, especificamente na seção APÊNDICE D.1 — Base de pareceres de impacto da Fundação Renova, estão disponíveis informações adicionais sobre os dados referentes a pareceres de impacto, o tratamento dessa base e, ainda, estatísticas descritivas calculadas a partir desses dados.

Para realizar as análises propostas ao longo deste capítulo, foram utilizadas diversas bases de dados disponibilizadas pela Fundação Renova, a saber: filtro 1322 (“Dimensões”) do Sistema de Gestão de Stakeholders (SGS) que contém informações sobre as distintas unidades de observação cadastradas (indivíduos e propriedades), filtro 1535 (“Pagamentos AFE”) e base de Pareceres de Impacto.

Este capítulo contém outras três partes. A 5.1 recapitulará os critérios de elegibilidade considerados nesta análise – ou seja, aqueles que são passíveis de comprovação via informações disponíveis no Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova –, e apresentará algumas estatísticas descritivas. A 5.2 detalhará a especificação utilizada e os resultados obtidos no modelo geral. Já na 5.3 serão apresentados os resultados das estimações dos modelos específicos por critério de elegibilidade passível de comprovação.

5.1 Critérios de elegibilidade passíveis de comprovação e estatísticas descritivas

O AFE objetiva conceder auxílio financeiro mensal para a população considerada pela Fundação Renova como “impactada” e que tenha tido comprometimento de sua renda em razão de interrupção de suas atividades de forma comprovada devido ao rompimento da Barragem Fundão (Fundação Renova, 2018a).

Segundo Fundação Renova (2017), serão considerados elegíveis a receber esse auxílio os indivíduos cadastrados pela Fundação Renova que declararam atuar em atividades específicas, sendo elas:

- I pescador profissional artesanal com o exercício da atividade laboral comprovada mediante apresentação de carteira emitida pelos órgãos públicos competentes, emitidos até o dia do rompimento;
- II pescador que exercia sua atividade laboral de pesca para consumo e subsistência;
- III trabalhador da atividade de extração de areia e/ou pedra de forma comprovada e legalmente estabelecida à época do rompimento;
- IV produtor rural que tenha tido sua renda ou faturamento diretamente afetado pelo evento, demonstrando que na época do rompimento exercia essa atividade e apresente, se for o caso, outros documentos complementares de suporte;
- V comerciante atuante na área atingida demonstrando que na época do rompimento da barragem teve, comprovadamente, queda da produção ou comercialização por consequência direta do rompimento; e

- VI estar enquadrado em outra categoria de trabalhador que dependa da água do Rio Doce como meio de subsistência, demonstrando que na época do rompimento exercia a referida atividade e apresente, se for o caso, outros documentos complementares de suporte.

Com base na definição de elegibilidade ao AFE conforme indicado pela Fundação Renova e nas informações dispostas na base de dados do Cadastro Socioeconômico, a FGV criou uma variável que indica se uma família cadastrada pela Fundação Renova é elegível a receber o referido auxílio.¹²² Uma vez que essa variável de elegibilidade é uma aproximação do que seria de fato a elegibilidade ao programa, optou-se por nomeá-la como “elegibilidade potencial”.

O universo de famílias potencialmente elegíveis considerado nas análises deste capítulo corresponde apenas às famílias cadastradas pela Fundação Renova e classificadas como potencialmente elegíveis a partir da operacionalização dos critérios de elegibilidade ao programa, conforme descrito em FGV (2019c).¹²³

Concomitantemente à operacionalização da variável de “elegibilidade potencial”, foram criadas variáveis auxiliares que indicam se as famílias cadastradas declararam possuir documentos que possam comprovar o exercício das atividades que são elegíveis ao AFE. Foi possível criar variáveis de possibilidade de comprovação para famílias potencialmente elegíveis de acordo com os critérios 1, 3, 4 e 5 apenas, dada a disponibilidade de dados no Cadastro Socioeconômico e a própria descrição da Fundação Renova sobre as atividades elegíveis a recebimento do AFE. A lista a seguir detalha quais comprovações foram consideradas em cada um desses critérios de

¹²² A descrição detalhada da operacionalização dos critérios de elegibilidade a partir do banco de dados do Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova encontra-se na subseção 3.4 do Relatório da FGV, “Análise do Cadastro Socioeconômico” (2019c).

¹²³ Cabe ressaltar que esse universo de famílias incluído na análise se diferencia daquele considerado no Capítulo 3, cujo detalhamento está disponível na nota de rodapé 92. O motivo de terem sido analisados universos diferentes de famílias por capítulo relaciona-se ao objetivo de cada um. No presente capítulo o objetivo é analisar se a possibilidade de comprovação das atividades elegíveis ao AFE e o recebimento de um parecer de existência de impacto direto diferencia as chances de uma determinada família receber o auxílio. Isso é feito através da estimação de um modelo de previsão de atendimento pelo AFE, baseado nas informações da família e seus membros, que podem ser observadas nos dados do cadastro da Fundação Renova. Assim, tendo em vista o papel fundamental que esses dados têm para esta análise, optou-se por não incluir no universo de famílias aqui utilizado as famílias cadastradas pela Fundação Renova e classificadas como não sendo potencialmente elegíveis, a partir da operacionalização dos critérios de elegibilidade ao programa, mas que são atendidas pelo AFE. Isso porque entende-se que esses casos podem se dar devido a imprecisões na identificação do *status* de elegibilidade potencial ao AFE, possivelmente devido a imprecisões nos dados do cadastro, que podem estar presentes também em outros quesitos utilizados no modelo. Ressalta-se, no entanto, que como mencionado, o número de famílias nesse grupo é relativamente pequeno.

elegibilidade classificados como passíveis de comprovação a partir do uso de informações declaradas no cadastro:¹²⁴

- critério 1, “pescador profissional artesanal”: (a) possuir registro geral da pesca (RGP) ou (b) seguro-defeso na data do rompimento;
- critério 3, “trabalhador da atividade de extração de areia e/ou pedra”: possuir, na data do rompimento, licença para a atividade de extração mineral;
- critério 4, “produtor rural”: (a) possuir cadastro de produtor rural, ou (b) participava de alguma associação ou cooperativa na data do rompimento, ou (c) possuir algum tipo de financiamento ou crédito rural, ou (d) recebia alguma assistência técnica na data do rompimento;
- critério 5, “comerciante”: possuir Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica ou cadastro como microempreendedor individual.

Tendo em vista que um dos objetivos centrais do modelo de previsão do AFE apresentado neste capítulo é analisar se a possibilidade de comprovação das atividades elegíveis ao AFE pode diferenciar a probabilidade de uma família ser atendida pelo programa, utilizar-se-ão como amostra dos modelos de previsão apenas as famílias elegíveis de acordo com pelo menos um critério de elegibilidade passível de comprovação (isto é, 1, 3, 4 ou 5).

A Tabela 2 apresenta a quantidade de famílias potencialmente elegíveis ao AFE de acordo com cada critério de elegibilidade passível de comprovação. A primeira coluna da tabela exhibe os critérios de elegibilidade considerados e a segunda coluna o número de famílias potencialmente elegíveis de acordo com tais critérios. Famílias que são elegíveis de acordo com mais de um desses critérios são contabilizadas em cada um dos critérios segundo os quais são elegíveis (por exemplo, se a família é potencial elegível de acordo com os critérios 3 e 5, ela será incluída no cômputo do total de famílias potencialmente elegíveis de cada um deles).

Nota-se que os critérios de elegibilidade de acordo com os quais há mais famílias potencialmente elegíveis são os critérios 1 (pesca) e 4 (produtor rural), com 24.008 e 1.074 famílias, respectivamente. Chama a atenção o fato de que a maioria das famílias do cadastro (33.384) é potencial elegível ao AFE pelo critério 1 relacionado à pesca –

¹²⁴ Ressalta-se que essas variáveis criadas sobre a possibilidade de comprovação para os diferentes critérios de elegibilidade ao AFE também são aproximações às possibilidades reais de comprovação. Isso porque seu mapeamento está restrito a informações disponíveis no Cadastro Socioeconômico e baseia-se apenas na declaração de posse dos referidos documentos e não na observação destes documentos em si.

71,91%. O critério com menos famílias potencialmente elegíveis é o que se refere à atividade de extração de areia e/ou de pedras (critério 3), havendo apenas 213 famílias potenciais elegíveis de acordo com ele.

Na última linha da Tabela 2, é possível observar o total de famílias potencialmente elegíveis de acordo com pelo menos um destes critérios de elegibilidade passíveis de comprovação. Do total de famílias presentes no cadastro da Fundação Renova, 74,16%¹²⁵ são classificadas como potencialmente elegíveis ao AFE por atenderem a pelo menos um dos critérios desse conjunto de critérios de elegibilidade (1, 3, 4 e/ou 5). Vale reforçar que os critérios de elegibilidade não são mutuamente exclusivos – uma determinada família pode ser elegível de acordo com mais de um critério de elegibilidade simultaneamente – e, portanto, a soma das famílias elegíveis por critério de elegibilidade não é o valor apresentado na última linha dessa tabela.

Tabela 2 — Número de famílias potencialmente elegíveis ao AFE, por critério de elegibilidade passível de comprovação

Critério de elegibilidade	Total de famílias
Critério 1	24.008
Critério 3	213
Critério 4	1.074
Critério 5	903
Critérios passíveis de comprovação	24.758

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

Ao analisar nos modelos de previsão de atendimento do AFE somente as famílias potencialmente elegíveis ao AFE de acordo com os critérios 1, 3, 4 e/ou 5, que são aqueles passíveis de comprovação, foram desconsideradas 506 famílias de um total de 33.384 famílias potencialmente elegíveis ao AFE de acordo com algum critério de elegibilidade, que são justamente aquelas que são assim classificadas por atenderem apenas aos critérios de elegibilidade 2 e/ou 6.

¹²⁵ Esta porcentagem é obtida a partir da razão entre: (i) quantidade de famílias classificadas como potencialmente elegíveis ao AFE, exceto aquelas classificadas como tal única e exclusivamente pelos critérios de elegibilidade 2 ou 6 e (ii) total de famílias do cadastro.

Na Tabela 3 é possível observar o total de famílias que declararam possuir algum documento mapeado como possibilidade de comprovação de atividade para cada uma das elegibilidades cujos respectivos critérios foram incluídos no modelo. De forma análoga à Tabela 2, a primeira coluna exibe os critérios de elegibilidade considerados e a segunda coluna mostra o número de famílias potencialmente elegíveis de acordo com tais critérios que afirmam no cadastro possuir algum documento de comprovação de exercício das atividades do referido critério. Por exemplo, as 9.333 famílias ilustradas na segunda linha da tabela referem-se às famílias cadastradas potencialmente elegíveis de acordo com o critério 1 e que declararam no cadastro possuir RGP e/ou seguro-defeso.

Tabela 3 — Número de famílias potencialmente elegíveis ao AFE com possibilidade de comprovação, por critério de elegibilidade passível de comprovação

Critério de elegibilidade	Total de famílias
Critério 1	9.333
Critério 3	60
Critério 4	568
Critério 5	459
Critérios passíveis de comprovação	10.300

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

Na Tabela 4, considerando os conjuntos de famílias potencialmente elegíveis ao AFE de acordo com os critérios de elegibilidade passíveis de comprovação, são exibidas informações sobre a proporção delas que: (i) tem possibilidade de comprovação, (ii) recebeu parecer de existência de impacto direto e (iii) tem possibilidade de comprovação e recebeu parecer de existência de impacto direto. No cômputo, foram consideradas apenas as famílias que são incluídas nas estimações das próximas seções.¹²⁶ Sendo

¹²⁶ Isso significa que além de somente considerar famílias potencialmente elegíveis de acordo com critérios passíveis de comprovação, também somente se consideram nesses cômputos as famílias que possuem informações preenchidas para todas as variáveis utilizadas nas estimações. Tais variáveis serão apresentadas na próxima seção. No APÊNDICE E — Tabelas suplementares do 6, a Tabela 13 apresenta as mesmas informações, mas considerando todas as famílias potencialmente elegíveis ao AFE, de acordo com esses critérios de elegibilidade passíveis de comprovação, sem restringir-se à amostra delas que é incluída nas estimações.

assim, a primeira linha exibe tais proporções apenas para famílias elegíveis de acordo com o critério 1 (pesca) e que foram incluídas nas regressões. Analogamente, as três linhas seguintes fazem o mesmo, considerando os outros critérios de elegibilidade passíveis de comprovação, e a última linha exibe o resultado para o caso geral de elegibilidade por atender a pelo menos um dos quatro critérios passíveis de comprovação.

Tabela 4 — Proporção de famílias potencialmente elegíveis ao AFE com possibilidade de comprovação, parecer de existência de impacto direto ou ambos, por critério de elegibilidade passível de comprovação e considerando as amostras de famílias incluídas nos modelos de previsão de atendimento

Critério de elegibilidade	% com possibilidade de comprovação	% com parecer de existência de impacto direto	% com possibilidade e parecer de existência de impacto direto
Critério 1	90,8%	99,7%	90,5%
Critério 3	59,3%	92,7%	53,4%
Critério 4	64,4%	90,3%	60,6%
Critério 5	62,4%	64,6%	47,2%
Critérios passíveis de comprovação	87,3%	97,5%	86,1%

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

Pelos resultados da Tabela 4, vê-se pela coluna “% com possibilidade de comprovação” que o critério de elegibilidade de acordo com o qual a proporção de famílias elegíveis que tem possibilidade de comprovação é maior é o critério 1, referente à pesca (90,8%). Nos demais casos, nota-se que a proporção de famílias que têm possibilidade de comprovação da atividade é sempre relativamente alta, sendo a menor de todas a observada para o caso do critério 3, referente a extração de areia e/ou de pedras (59,3%). Já quando se analisam os resultados na coluna “% com parecer de existência de impacto direto”, nota-se que a quase totalidade das famílias classificadas como sendo potencialmente elegíveis ao AFE e que foram consideradas nos modelos das seções seguintes receberam parecer de existência de impacto direto. O único caso em que esse percentual fica abaixo de 90% é quando se consideram as famílias elegíveis por atenderem ao critério 5, referente a comércio, que é de 64,6%. No caso das proporções de famílias que possuem os dois aspectos simultaneamente (última coluna),

os valores são ligeiramente menores, como se espera, mas continuam relativamente altos, nunca menores do que 47,2%. Quando se considera o caso geral de elegibilidade por atender a pelo menos um dos quatro critérios passíveis de comprovação, indicado na última linha da tabela, pode-se ver que a maior parte das famílias potencialmente elegíveis incluídas no modelo da seção possuem possibilidade de comprovação (87,3%), receberam parecer de existência de impacto direto (97,5%) ou ambos (86,1%).

5.2 Modelo geral de previsão de atendimento

A especificação proposta para o modelo geral de previsão de atendimento pelo AFE visa explorar se a possibilidade de comprovação das atividades elegíveis ao AFE, independentemente de qual seja, e o recebimento de um parecer de existência de impacto direto diferenciam as probabilidades estimadas das famílias de serem atendidas pelo AFE. Vale destacar que o modelo foi estimado no nível família e foram incluídas nas estimações apenas as famílias potencialmente elegíveis de acordo com critérios passíveis de comprovação, isto é, elegíveis devido a atenderem a pelo menos um dos seguintes critérios: 1 (pescadores), 3 (trabalhadores da extração de areia e/ou pedras), 4 (produtores rurais) ou 5 (comerciantes).

Optou-se por utilizar a regressão logística (*logit*), uma vez que a variável dependente do modelo, $Atendimento\ AFE_{dezembro/19}$, é binária. Esta última assume valor igual a 1 se existir algum membro da família que é titular do AFE (isto é, é atendido pelo AFE) e 0 caso não haja titulares do AFE na família no período de referência, que foi dezembro de 2019.

As três variáveis de interesse do modelo são *possibilidade de comprovação*, *existência de impacto direto* e a interação de ambas (*possibilidade de comprovação * existência de impacto direto*), sendo que todas elas são binárias. A variável *possibilidade de comprovação* assume valor 1 caso algum membro da família tenha afirmado possuir pelo menos um documento comprobatório de exercício da atividade no momento do cadastramento e 0 caso contrário. Já a variável *existência de impacto direto* apresenta valor 1 se a família em questão tiver recebido um parecer de existência de impacto direto em relação à propriedade à qual está atrelada no final de seu processo de cadastramento pela Fundação Renova e 0 caso contrário.¹²⁷ Por fim, a variável *possibilidade de comprovação **

¹²⁷ Foram feitas duas análises adicionais relacionadas a variações na definição da variável de recebimento de parecer de existência de impacto direto, no sentido de investigar se os resultados que são exibidos a seguir são afetados por essas escolhas metodológicas. A

existência de impacto direto é a interação de ambas as variáveis, ou seja, é uma variável binária que irá assumir: (i) o valor 1 se a família em questão tiver recebido um parecer de existência de impacto direto e tiver afirmado possuir pelo menos um documento comprobatório de exercício da atividade e (ii) o valor 0 caso contrário. A inclusão dessa variável de interação tem como objetivo poder estimar o efeito específico da presença das duas características (possibilidade de comprovação e recebimento de parecer de existência de impacto direto).

A Equação 1 apresenta o modelo estimado nessa especificação, que além das variáveis de interesse inclui outras variáveis explicativas.

Equação 1 — Modelo de probabilidade de atendimento pelo AFE

$$\begin{aligned} \mathbb{I}\{Atendimento\ AFE_{dezembro/19}\}_i &= \alpha + \beta_1 \{possibilidade\ de\ comprovação\}_i \\ &+ \beta_2 \{existência\ de\ impacto\ direto\}_i \\ &+ \beta_3 \{possibilidade\ de\ comprovação * existência\ de\ impacto\ direto\}_i \\ &+ X_i' \theta + u_i \end{aligned}$$

onde i indexa as famílias, u_i é o termo de erro não observado e X_i é um vetor contendo as variáveis de controle a seguir:

- I variáveis indicadoras para o grau de escolaridade mais avançado alcançado por algum dos membros da família, sendo as possibilidades: ensino fundamental incompleto (grupo omitido),¹²⁸ ensino fundamental completo, ensino médio incompleto, ensino médio completo, ensino superior incompleto ou ensino superior completo;

primeira delas foi construir a referida variável de forma que o valor da mesma seja igual a 0 para famílias potencialmente elegíveis ao AFE atreladas a propriedades que receberam parecer de existência de impacto direto, mas que na conclusão do parecer foram enquadradas somente no dano de “perda de bens móveis ou imóveis”, que não é relacionado à elegibilidade ao AFE. A segunda foi construir a referida variável de forma que o valor da mesma seja igual a 1 para famílias potencialmente elegíveis ao AFE atreladas a propriedades que receberam parecer de inexistência de impacto direto, mas que estão associadas a uma pessoa jurídica que tenha recebido parecer de existência de impacto direto. Nas duas análises, a quantidade de famílias que atendem à condição em questão é muito pequena e os resultados observados ao estimar os modelos **praticamente não se alteram – estes últimos foram estimados utilizando a primeira ou a segunda forma de construção da variável**. Estes resultados não são apresentados no relatório, porém estão disponíveis mediante solicitação aos autores

¹²⁸ Ou seja, serve como base para os demais grupos educacionais. Então, os efeitos captados pelos coeficientes estimados são interpretados como em relação a esse grupo de referência.

- II número de indivíduos na família;
- III proporção de mulheres na família;
- IV proporção de membros da família com ao menos 18 anos na data de cadastramento;
- V renda *per capita* familiar pré-rompimento;¹²⁹
- VI renda *per capita* familiar pós-rompimento;¹³⁰
- VII Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF);
- VIII distância da propriedade ao rio ou ao mar, em km (utilizou-se a distância mínima da propriedade ao corpo d'água mais próximo;¹³¹
- IX variáveis indicadoras de recortes geográficos conforme a localização da propriedade à qual a família está associada – alto Rio Doce, médio Rio Doce – Governador Valadares, médio Rio Doce – Vale do Aço, baixo Rio Doce e litoral adjacente, sendo esta última o grupo omitido na regressão e, portanto, o “grupo de referência”;
- X variável indicadora que identifica se a família em questão dispõe de possibilidade de comprovação em pelo menos dois critérios de elegibilidade ao AFE de acordo com os quais é elegível.

Ao estimar o modelo da Equação 1, obtêm-se estimativas dos coeficientes α , β_1 , β_2 , β_3 e θ . A partir destes, pode-se:

- I calcular a média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, explorando as variáveis consideradas de interesse, isto é, aquelas relacionadas à posse de documento comprobatório de exercício das atividades relacionadas à elegibilidade do AFE e de recebimento de parecer de existência de impacto direto;
- II calcular a média do efeito marginal de determinada característica sobre a probabilidade estimada de atendimento pelo AFE.

Os resultados da estimação do modelo estão disponíveis na Tabela 14 do APÊNDICE E — Tabelas suplementares do Capítulo 6. Visando explorar o efeito específico de possuir possibilidade de comprovação e/ou de ter recebido parecer de existência de

¹²⁹ Na estimação é utilizada a transformação arco seno hiperbólico desta renda.

¹³⁰ Na estimação, é utilizada a transformação arco seno hiperbólico desta renda.

¹³¹ Para os recortes territoriais do alto Rio Doce, médio Rio Doce – Governador Valadares e médio Rio Doce – Vale do Aço, a distância utilizada foi a em relação ao rio. Especificamente, a distância ao rio refere-se à distância ao Rio Doce e, nas localidades do alto Rio Doce em que o rio mais próximo era o Rio do Carmo ou o Rio Gualaxo do Norte, aplicou-se a distância a esses rios. Para o litoral adjacente, a distância utilizada foi aquela em relação ao mar e para o baixo Rio Doce usou-se a distância mínima entre as distâncias da propriedade ao mar ou ao Rio Doce.

impacto direto, as médias das probabilidades estimadas foram calculadas considerando diferentes combinações possíveis entre essas *dummies* (variáveis binárias) de interesse. Ou seja, foram calculadas probabilidades médias de atendimento pelo AFE para quatro cenários possíveis entre essas combinações:¹³²

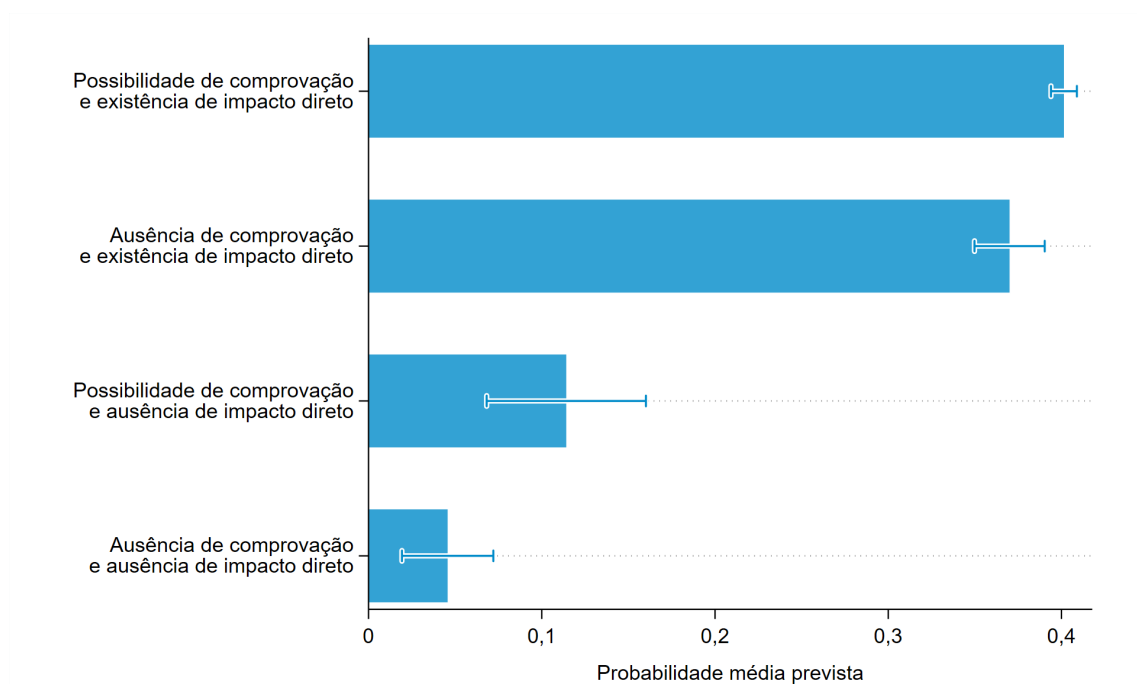
- I ausência de possibilidade de comprovação da atividade e ausência de parecer de existência de impacto direto (ou seja, *possibilidade de comprovação* = 0 e *existência de impacto direto* = 0);
- II presença de possibilidade de comprovação da atividade e ausência de parecer de existência de impacto direto (ou seja, *possibilidade de comprovação* = 1 e *existência de impacto direto* = 0);
- III ausência de possibilidade de comprovação da atividade e presença de parecer de existência de impacto direto (ou seja, *possibilidade de comprovação* = 0 e *existência de impacto direto* = 1); e
- IV presença de possibilidade de comprovação da atividade e presença de parecer de existência de impacto direto (ou seja, *possibilidade de comprovação* = 1 e *existência de impacto direto* = 1).

Nos cálculos da média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE para cada cenário, atribuem-se para todas as famílias os valores para as variáveis *possibilidade de comprovação* e *existência de impacto direto* conforme descrito acima. Para as demais variáveis do modelo, os valores de cada uma para cada família são mantidos conforme o observado para ela. O cálculo é feito a partir de um modelo logístico para cada família, no qual os valores dos coeficientes de cada variável são dados por aqueles estimados previamente (disponíveis na Tabela 14 do APÊNDICE E — Tabelas suplementares do 5). Ao realizar o cômputo da probabilidade de atendimento pelo AFE para cada família em cada um dos quatro cenários, calcula-se a média dessas probabilidades entre as famílias, separando os diferentes cenários.

Os resultados podem ser observados no Gráfico 10, que ilustra a média das probabilidades estimadas de atendimento pelo AFE para estes quatro cenários possíveis.

¹³² Para o primeiro cenário, por exemplo, a probabilidade é calculada ao se atribuir valor 0 nas variáveis *possibilidade de comprovação* e *existência de impacto direto* para todas as famílias, independentemente do real valor observado.

Gráfico 10 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE – Modelo geral



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Intervalos de confiança de 95% reportados.

Nota-se que o cenário (4), em que há presença de possibilidade de comprovação e presença de parecer de existência de impacto direto é o cenário para o qual observa-se a maior média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE: 40,1%. Além disso, observa-se que o cenário para o qual se observa a menor média de probabilidade de atendimento pelo AFE (4,6%) é o (1), no qual há ausência de possibilidade de comprovação da atividade e ausência de parecer de existência de impacto direto.

Optou-se por reportar, além da média da probabilidade estimada, a média estimada do efeito marginal das duas variáveis de interesse. Esse é um parâmetro relevante, pois mede o quanto a presença de determinada característica da família afeta a probabilidade estimada de atendimento pelo AFE. Ou seja, o efeito marginal mede a diferença entre as médias das probabilidades estimadas em dois cenários: um onde há a presença e outro onde há a ausência da característica de interesse (possibilidade de comprovação ou parecer de existência de impacto direto).

Para o caso de variáveis binárias, ele é calculado comparando-se duas probabilidades estimadas, uma referente a quando se supõe que todas as famílias na amostra têm a

característica de interesse e outra referente a quando se supõe que nenhuma das famílias na amostra tem essa característica, mantendo todas as demais características incluídas no modelo conforme os valores observados nos dados. Ao tirar a diferença entre o cenário com a característica e o cenário sem a característica, obtém-se o efeito marginal individual para dada família. Tomando a média destes efeitos marginais, chega-se ao resultado estimado do parâmetro de interesse.

Para captar qual é o efeito de possuir possibilidade de comprovação da atividade ou de ter recebido parecer de existência de impacto direto na probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, calculam-se os efeitos marginais a partir da comparação de probabilidades estimadas para os quatro cenários anteriores. A ideia é obter os efeitos marginais da presença de cada aspecto supondo sempre que a outra característica está ausente ou que está presente.¹³³ Assim, foram estimados quatro efeitos marginais diferentes:

- I de ter possibilidade de comprovação da atividade, supondo a ausência de parecer de existência de impacto direto, a partir da comparação entre as probabilidades médias estimadas para os cenários (2) e (1);
- II de ter recebido parecer de existência de impacto direto, supondo a ausência de possibilidade de comprovação da atividade, a partir da comparação entre as probabilidades médias estimadas para os cenários (3) e (1);
- III de ter possibilidade de comprovação da atividade, supondo a presença de parecer de existência de impacto direto, a partir da comparação entre as probabilidades médias estimadas para os cenários (4) e (3);
- IV e ter parecer de existência de impacto direto, supondo a presença de possibilidade de comprovação da atividade, a partir da comparação entre as probabilidades médias estimadas para os cenários (4) e (2).

A Tabela 5 apresenta os resultados obtidos para as médias dos efeitos marginais. A primeira coluna com resultados reporta a média do valor estimado do efeito marginal, enquanto o valor ao lado indica o erro-padrão do mesmo. Em cada uma das quatro linhas é indicado um efeito marginal a partir da comparação de diferentes cenários. As duas primeiras linhas indicam efeitos partindo de cenários de ausência das duas características e passando a ter a presença de uma delas. As duas últimas linhas

¹³³ Ou seja, calcula-se o efeito marginal de se ter possibilidade de comprovação em duas circunstâncias: (i) na ausência do recebimento de parecer de existência de impacto direto e (ii) na presença do recebimento de parecer de existência de impacto direto. Além disso, calcula-se o efeito marginal de se ter recebido parecer de existência de impacto direto em duas circunstâncias: (i) na ausência de possibilidade de comprovação e (ii) na presença de possibilidade de comprovação.

indicam efeitos partindo de cenários onde há a presença de uma das características e passando a ter também a outra.

Pelos resultados, nota-se que a presença da possibilidade de comprovação da atividade e a presença de parecer de existência de impacto direto indicam um aumento da probabilidade de atendimento da família pelo AFE, já que todos os efeitos marginais são positivos. Destaca-se o aumento médio na probabilidade de atendimento pelo AFE devido à presença de parecer de existência de impacto direto: cerca de 32 pontos percentuais (p. p.) a mais na ausência da possibilidade de comprovação da atividade e cerca de 29 p. p. quando há presença possibilidade de comprovação de atividade. Em todos os quatro casos, tais efeitos marginais estimados são estatisticamente significantes a um nível de pelo menos 5%.

Tabela 5 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, modelo geral

	Efeito marginal	
	Valor estimado	Erro-padrão
Comparação 1: cenários (2) e (1)	0,07**	0,03
Comparação 2: cenários (3) e (1)	0,32***	0,02
Comparação 3: cenários (4) e (3)	0,03***	0,01
Comparação 4: cenários (4) e (2)	0,29***	0,02

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. “*” representa um p-valor menor do que 10% e maior do que 5%, “***” representa um p-valor menor do que 5% e maior do que 1% e “****” representa um p-valor menor do que 1%.

5.3 Modelos específicos de previsão de atendimento por critério de elegibilidade

Nesta seção, são exibidos os resultados da estimação do modelo de previsão de atendimento pelo AFE apresentado na seção anterior. São estimadas versões específicas por critério de elegibilidade passível de comprovação, ou seja, considerando-se apenas as famílias classificadas como potencialmente elegíveis ao AFE por atender aos critérios 1, 3, 4 ou 5. O objetivo da análise é o mesmo: investigar se a possibilidade de comprovação das atividades elegíveis ao AFE e o recebimento de um parecer de existência de impacto direto diferencia as chances de uma determinada família de receber o auxílio.

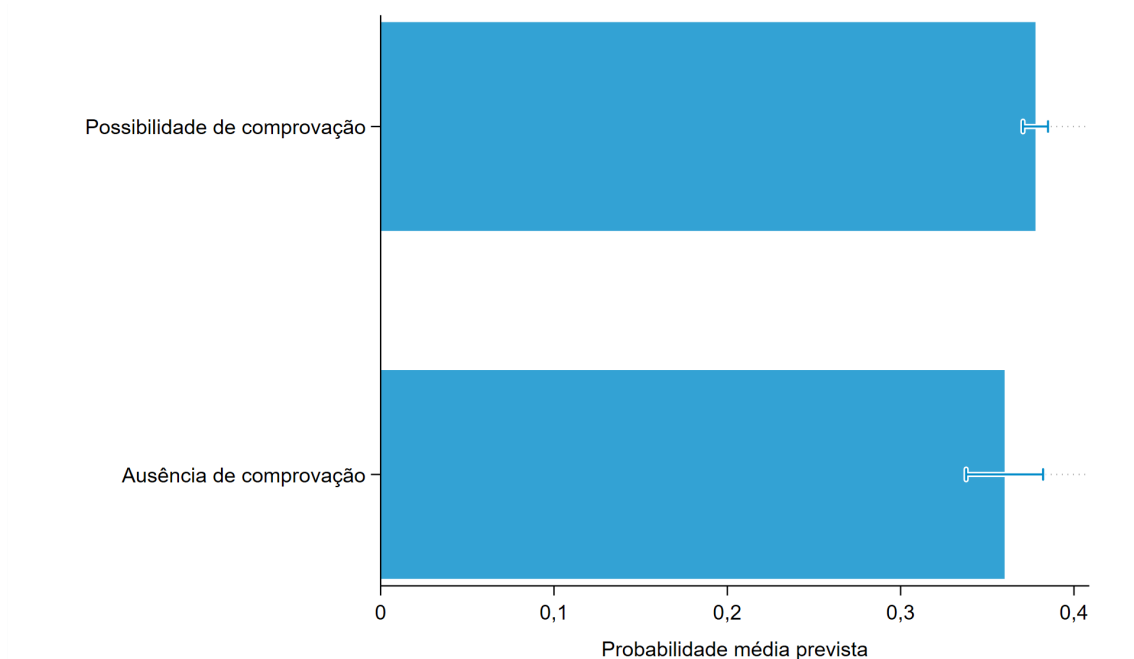
No caso das estimações considerando as amostras de famílias potencialmente elegíveis ao AFE de acordo com os critérios 1 e 3, foi necessário fazer uma modificação na especificação da Equação 1: foram excluídas as variáveis *existência de impacto direto* e *possibilidade de comprovação * existência de impacto direto* devido à ausência de variabilidade suficiente para a estimação.¹³⁴ Assim, nesses casos foi apenas possível investigar o papel da presença de possibilidade de comprovação na probabilidade da família de ser atendida pelo AFE. Os resultados completos das estimações dos modelos abordados nesta seção estão disponíveis na Tabela 14 do APÊNDICE E — Tabelas suplementares do 6.

Considerando-se inicialmente a amostra de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por atender ao critério 1 (pesca), as médias das probabilidades estimadas de ser atendido pelo AFE para os cenários de presença ou ausência de possibilidade de comprovação são apresentadas no Gráfico 11. Nota-se que a média de probabilidade estimada de atendimento pelo AFE é ligeiramente maior (37,7%) para o caso de presença da possibilidade de comprovação se comparado com o caso de ausência de possibilidade de comprovação (36,0%).

Na Tabela 6, apresenta-se a média do efeito marginal de atendimento pelo AFE para a amostra de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por atender ao critério 1 (pesca). É possível ver que a média do efeito marginal de se ter a possibilidade de comprovação em relação a não ter a possibilidade de comprovação é de cerca de 2 p. p. a mais na probabilidade de atendimento pelo AFE. Contudo, tal efeito não possui significância estatística ao nível de 10%.

¹³⁴ Isso ocorreu por conta de um problema de concentração de valores iguais a 1 na variável citada, que acabou fazendo com que houvesse uma alta colinearidade entre a variável *existência de impacto direto* e a variável *possibilidade de comprovação*. Com isso, o modelo seguindo exatamente a especificação da Equação 1 — Modelo de probabilidade de atendimento pelo AFE não pôde ser estimado, sendo preciso retirar uma das variáveis. Assim, para esses dois critérios de elegibilidade estimou-se o seguinte modelo:
$$\mathbb{I}\{\text{Atendimento AFE}_{\text{dezembro}/19}\}_i = \alpha + \beta_1\{\text{possibilidade de comprovação}\}_i + X_i' \theta + u_i$$
, onde as variáveis são exatamente as mesmas da Equação 1 — Modelo de probabilidade de atendimento pelo AFE.

Gráfico 11 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 1



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Intervalos de confiança de 95% reportados.

Tabela 6 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 1

	Efeito marginal	
	Valor estimado	Erro-padrão
Comparação: cenários de presença ou ausência de possibilidade de comprovação	0,02	0,01

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

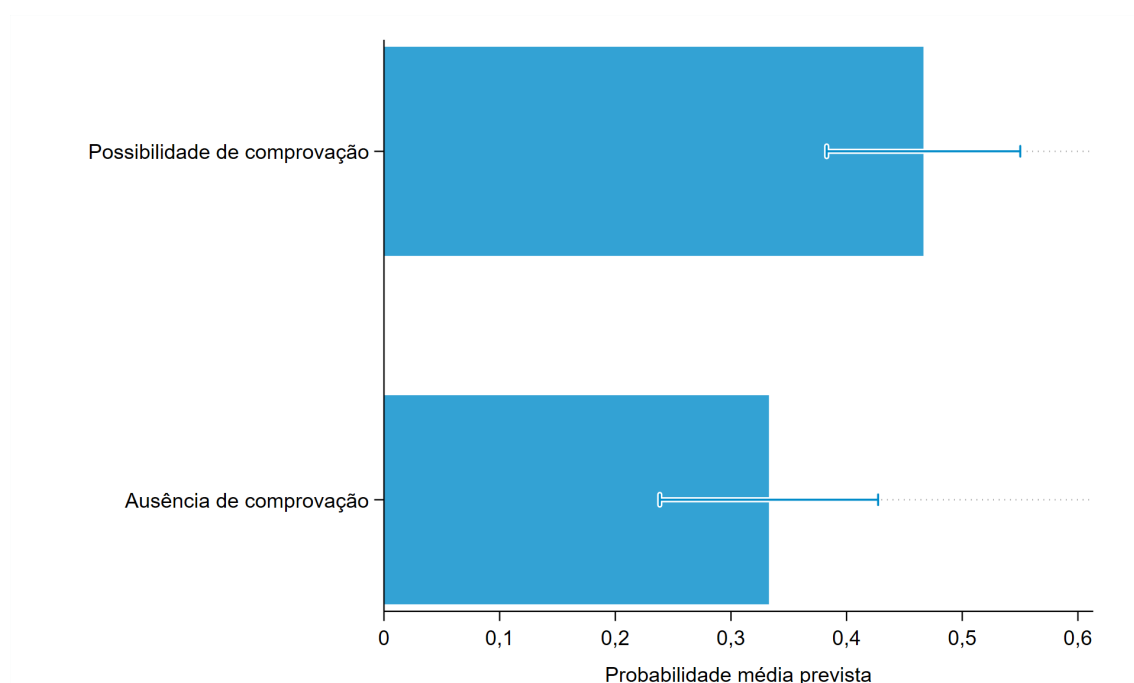
Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. “*” representa um p-valor menor do que 10% e maior do que 5%, “**” representa um p-valor menor do que 5% e maior do que 1% e “***” representa um p-valor menor do que 1%.

Ao considerar a amostra de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por atenderem ao critério 3 (extração de areia e/ou de pedras), os resultados das médias das probabilidades estimadas de ser atendido pelo AFE para os casos de presença ou ausência de possibilidade de comprovação são apresentados no Gráfico 12. É possível

ver que a probabilidade na presença de possibilidade de comprovação é de 46,6%, superior ao caso de ausência de possibilidade de comprovação é de 33,2%.

Na Tabela 7, é exibida a média do efeito marginal de atendimento pelo AFE para esse caso. Nota-se que o efeito estimado é positivo e na ordem de 0,13, indicando que a presença da possibilidade de comprovação está associada a um aumento, em média, de 13 p. p. na probabilidade de atendimento pelo AFE para famílias que atendem ao critério de elegibilidade 3. Esse resultado é estatisticamente significativo apenas ao nível de 10%.

Gráfico 12 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 3



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 20/04/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/04/2021. Intervalos de confiança de 95% reportados.

Tabela 7 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 3

	Efeito marginal	
	Valor estimado	Erro-padrão
Comparação: cenários de presença ou ausência de possibilidade de comprovação	0,13*	0,07

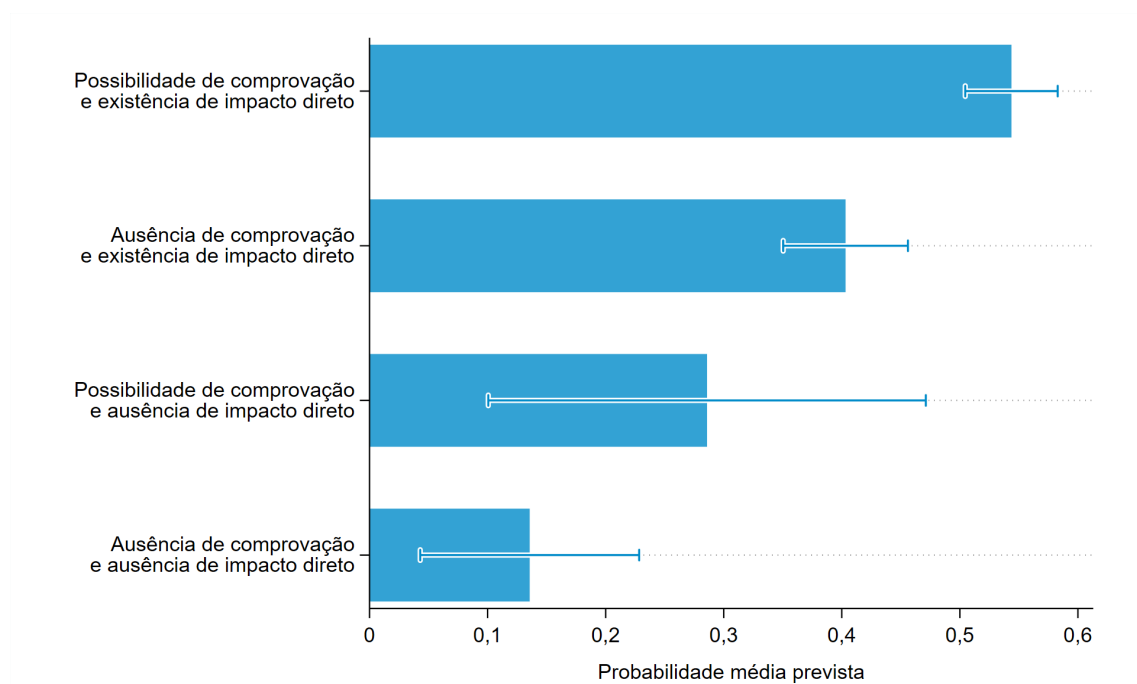
Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. “*” representa um p-valor menor do que 10% e maior do que 5%, “***” representa um p-valor menor do que 5% e maior do que 1% e “****” representa um p-valor menor do que 1%.

Já ao considerar a amostra de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por atender ao critério 4 (produção rural), os resultados das médias das probabilidades estimadas de ser atendido pelo AFE para os quatro cenários possíveis definidos na seção anterior são exibidos no Gráfico 13. Pode-se ver que, assim como no caso do resultado do modelo geral de previsão de atendimento, (i) a maior média da probabilidade estimada ocorre no cenário (4), em que há presença de possibilidade de comprovação e presença de parecer de existência de impacto direto: 54,4% e (ii) a menor média da probabilidade estimada ocorre no cenário (1), em que há ausência destes dois aspectos: 13,6%.

Na Tabela 8, são apresentadas as médias do efeito marginal de atendimento pelo AFE para esse caso, considerando as quatro comparações de interesse, também definidas na seção anterior. Observa-se que, assim como o que foi visto no modelo geral, a presença da possibilidade de comprovação da atividade e a presença de parecer de existência de impacto direto indicam um aumento da probabilidade de atendimento da família pelo AFE, já que todos os efeitos marginais são positivos. Por exemplo, há um aumento médio na probabilidade de atendimento pelo AFE devido à presença de parecer de existência de impacto direto de 27 p. p. na ausência da possibilidade de comprovação da atividade e de 26 p. p. quando há presença possibilidade de comprovação de atividade. Já quando se considera a possibilidade de comprovação, nota-se que há um aumento médio na probabilidade de atendimento pelo AFE, devido a ela, de 14 p. p. quando há presença de parecer de existência de impacto direto. Para as comparações 2, 3 e 4, os resultados são estatisticamente significantes a 1%, enquanto na comparação 1, não é significativa a 10%.

Gráfico 13 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 4



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do Cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Intervalos de confiança de 95% reportados.

Tabela 8 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 4

	Efeito marginal	
	Valor estimado	Erro-padrão
Comparação 1: cenários (2) e (1)	0,15	0,11
Comparação 2: cenários (3) e (1)	0,27***	0,05
Comparação 3: cenários (4) e (3)	0,14***	0,03
Comparação 4: cenários (4) e (2)	0,26***	0,10

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

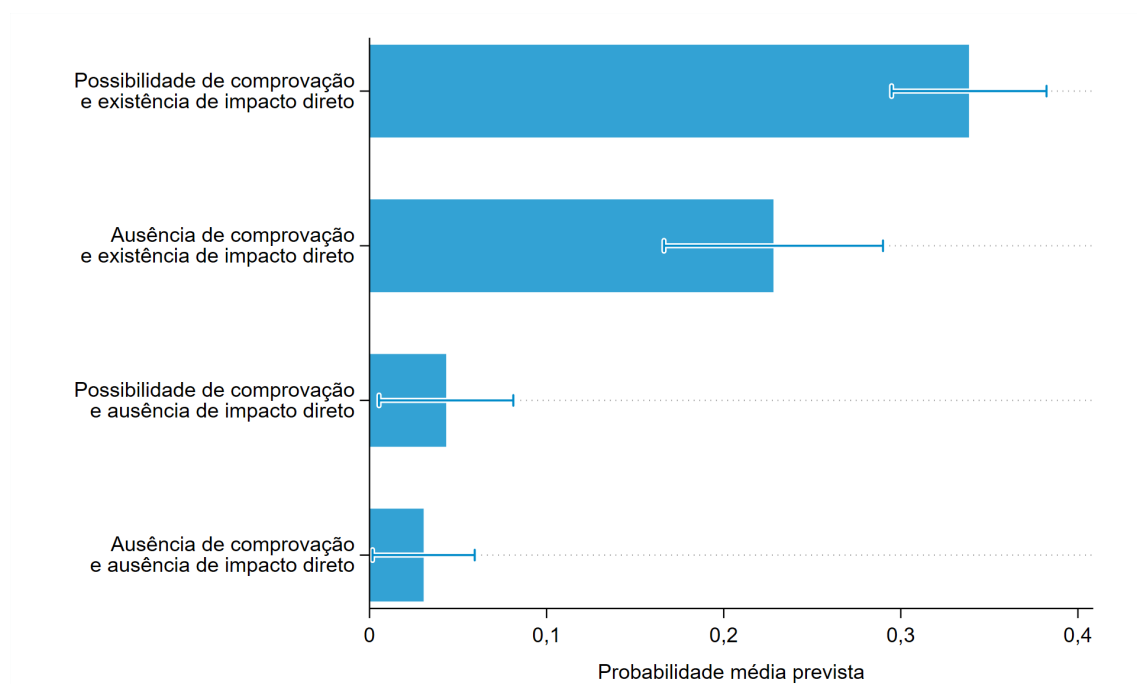
Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. “*” representa um p-valor menor do que 10% e maior do que 5%, “***” representa um p-valor menor do que 5% e maior do que 1% e “****” representa um p-valor menor do que 1%.

Por fim, ao considerar a amostra de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por atender ao critério 5 (comércio), os resultados das médias das probabilidades estimadas

de atendimento pelo AFE para os quatro cenários possíveis definidos na seção anterior são exibidos no Gráfico 14. Novamente, é possível notar que a maior média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, 33,8%, ocorre no cenário (4) onde há presença de possibilidade de comprovação e presença de parecer de existência de impacto direto. Já o cenário (1), onde há ausência de possibilidade de comprovação da atividade e ausência de parecer de existência de impacto direto, é aquele para o qual se observa a menor média de probabilidade de atendimento pelo AFE (3,1%).

Na Tabela 9, exibem-se as médias as médias do efeito marginal de atendimento pelo AFE para esse caso, considerando as quatro comparações de interesse (definidas na seção anterior) em que a presença da possibilidade de comprovação da atividade e a presença de parecer de existência de impacto direto indicam um aumento da probabilidade de atendimento da família pelo AFE, já que todos os efeitos marginais são positivos. Ainda de encontro com o resultado geral, a presença de parecer de impacto está associada a um aumento, em média, na probabilidade de atendimento pelo AFE na ordem de: 20 p. p. quando não há possibilidade de comprovação e 30 p. p. quando há possibilidade de comprovação. Para as comparações 2, 3 e 4, os resultados são estatisticamente significantes ao nível de 1%, de significância enquanto na comparação 1 este não é significativo a 10%.

Gráfico 14 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 5



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Intervalos de confiança de 95% reportados.

Tabela 9 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 5

	Efeito marginal	
	Valor estimado	Erro-padrão
Comparação 1: cenários (2) e (1)	0,01	0,02
Comparação 2: cenários (3) e (1)	0,20***	0,04
Comparação 3: cenários (4) e (3)	0,11***	0,04
Comparação 4: cenários (4) e (2)	0,30***	0,03

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. “*” representa um p-valor menor do que 10% e maior do que 5%, “***” representa um p-valor menor do que 5% e maior do que 1% e “****” representa um p-valor menor do que 1%.

6 EXCLUSÃO DE GRUPOS INVISÍVEIS NO ÂMBITO DO AFE

A partir das definições e dos critérios de elegibilidade do PG21, expostas no 29, o presente capítulo busca dar luz a situações de grupos vulneráveis que são invisibilizados no processo reparatório, a fim de investigar seu atendimento pelo AFE, para além da análise dos dados referentes à possível focalização considerando as dimensões de renda e IDF realizada anteriormente no Capítulo 66. São eles: mulheres, jovens/idosos, comunidades/povos tradicionais e categorias econômicas de subsistência. Na identificação da invisibilidade feminina no AFE, serão analisadas dimensões de vulnerabilidade associadas à renda e à pobreza.

Cumprе reforçar aqui que tanto as recomendações de aplicação da ABDH como as recomendações do marco “não deixar ninguém para trás” (*leave no one behind*), preveem que quando não for possível agir simultaneamente sobre todos os impactos adversos identificados, empresas devem priorizar ações voltadas aos impactos mais severos, sem deixar de agir sobre todos os riscos e impactos, conforme Princípio Orientador 24 da ONU (UNITED NATIONS, 2017).

Ainda, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos ressalta que as pessoas atingidas não são um grupo homogêneo e, portanto, vivenciam os impactos sobre direitos humanos de formas diferentes e possuem diferentes expectativas acerca do processo de remediação. Grupos que vivem em situações de vulnerabilidade tendem a sofrer danos mais severos e a enfrentar barreiras adicionais para ter acesso à reparação efetiva. Assim, as medidas de remediação de desastres devem buscar reduzir, ou ao menos não reproduzir, vulnerabilidades preexistentes (UNITED NATIONS, 2017)

Em razão disso, foram estabelecidos cinco critérios de identificação desses grupos, propostos pela ONU (UNITED NATIONS, 2019):

Figura 5 — Critérios para identificação de grupos vulneráveis (LNOB)



Fonte: FGV (2019d), p. 82.

- **Discriminação.** Quais os preconceitos, exclusões ou discriminações que as pessoas enfrentam com base em um ou mais aspectos de sua identidade (autodefinida ou presumida), incluindo gênero, etnia, idade, classe social, deficiência, orientação sexual, religião, nacionalidade, condição migratória etc.?
- **Geografia.** Quem enfrenta isolamento, vulnerabilidade, exposição a riscos, falta de acesso a serviços públicos ou acesso àqueles com qualidade inferior, transporte, internet ou outras falhas de infraestrutura devido ao seu local de residência?
- **Governança.** Onde as pessoas enfrentam desvantagens devido a instituições globais, nacionais e/ou subnacionais ineficazes, injustas, sem controle social e não responsivas? Quem é afetado por leis, políticas, processos ou orçamentos injustos e inadequados? Quem é menos capaz ou mesmo incapaz de influenciar ou participar de forma significativa nas decisões que o afetam?
- **Status socioeconômico.** Quem enfrenta privações ou desvantagens em termos de renda, expectativa de vida e realização educacional? Quem tem menos chances de se manter saudável, nutrido e educado? Competir no mercado de

trabalho? Adquirir riqueza e/ou usufruir de cuidados de saúde de qualidade, água limpa, saneamento, energia, proteção social e serviços financeiros?

- Vulnerabilidade a choques. Quem está mais exposto a contratempos devido aos impactos de alterações climáticas, riscos naturais, desastres, violência, conflitos, deslocamentos, emergências de saúde, crises econômicas, aumento de preços ou outros choques?

Em relação aos cinco critérios levantados pela ONU, pretende-se, neste capítulo, mapear as levantar hipóteses que potencialmente expliquem o baixo grau de atendimento e atenção a grupos que permanecem invisibilizados no processo reparatório, em especial aqueles relacionados aos seus *status* socioeconômico e aos parâmetros de não discriminação.

Isso porque, no contexto pós desastre, o Conselho de Direitos Humanos da ONU já identificou seis grupos como particularmente vulneráveis (UNITED NATIONS, 2015). São eles: (i) mulheres e meninas, (ii) crianças e adolescentes, (iii) pessoas idosas, (iv) pessoas com deficiência, (v) povos indígenas e povos de comunidades tradicionais e (vi) pessoas LGBTIA+. A partir dessas recomendações e práticas internacionais, buscou-se investigar em que medida e como aperfeiçoar aspectos estruturais do AFE que geraram tais invisibilidades e assim propor a priorização no atendimento e acesso para esses grupos.

Aos grupos tratados pelo sistema ONU, adicionamos como vulneráveis a categoria dos atingidos que praticam atividades econômicas de subsistência – já que há uma disputa conceitual e técnica que vai direcionar o entendimento sobre sua inclusão ou exclusão no PAFE em razão do enquadramento nos critérios do TTAC. Essa disputa tem um impacto muito importante na concessão de AFE na bacia, já que a Fundação Renova operacionalizou o enquadramento da subsistência como padrão nos casos residuais na etapa do cadastro para as atividades de pesca e agricultura – ou seja, toda vez que não comprovada a atividade profissional, enquadrou-se como subsistência (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021a) – e isso mostra inadequações quanto ao enquadramento das pessoas atingidas nessa categoria, que tem características próprias e deveria ter reconhecimento diferenciado.¹³⁵

¹³⁵ Os documentos que tratam do escopo do AFE não detalham as características das atividades de subsistência. A pesca de subsistência é definida no documento que trata das políticas indenizatórias como “a atividade de pesca com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro, utilizando petrechos previstos em legislação específica” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018b, p. 68). O documento afirma ainda que o PIM se vale da legislação que define as famílias de ribeirinhos inclusa no manual do CadÚnico/MDS para caracterização dos pescadores de

Como se esclarecerá a seguir, é possível afirmar que os critérios de enquadramento para as atividades de pesca e agricultura, sem comprovação de exercício da atividade, utilizados pela Fundação Renova combinam, por vezes, conceitos historicamente discutidos pela literatura especializada da sociologia rural e da geografia agrária. A produção para consumo próprio (autoconsumo), associada exclusivamente à renda não monetária, e a produção para subsistência, que prevê a possibilidade de combinação de renda monetária e não monetária, possuem definições distintas. A produção para subsistência possui uma definição mais ampla do que a de produção para consumo próprio. Esta, por sua vez, encontra lugar nas relações socioeconômicas locais “como fonte de renda não monetária, que efetivamente auxilia na melhoria das condições de vida, na segurança alimentar e no combate à pobreza rural” (GRISA; SCHNEIDER, 2008, p. 483)

Cumprir dizer que a seleção das vulnerabilidades aqui analisadas, tidas isolada ou conjuntamente, foram sistematizadas a partir das bases de dados da Fundação Renova e de dados levantados em estudos já produzidos pela FGV, especialmente os relatórios de 2019 sobre cadastro, situação das mulheres e programas reparatórios em Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó. Ainda, é preciso ter em mente que outros grupos vulneráveis virão a ser abordados em relatório específico a ser publicado em 2021.

6.1 Invisibilidade quanto ao gênero: mulheres

A invisibilização das mulheres no processo de reparação do desastre do Rio Doce foi tratada em estudo específico publicado pela FGV (2019a). Naquela ocasião, procurou-se demonstrar que a marginalização das mulheres em processos de reparação pode se manifestar de diversas formas, a ver: (i) pela maior dificuldade em participar de processos de tomada de decisão, (ii) pelo acesso desigual a auxílios emergenciais e medidas de reparação, (iii) pelo aumento da sobrecarga das tarefas domésticas e de cuidado, (iv) pelo não reconhecimento das atividades econômicas e de subsistência antes desempenhadas, (v) pela dificuldade de acesso à saúde e aumento da violência doméstica e dos conflitos interfamiliares (FGV, 2019a; ARIYANBADU; FONSEKA, 2009; SOHARABIZED; TOURANI; KANKEH, 2014).

No caso do Rio Doce, as mulheres não estavam presentes na maioria das entrevistas do cadastro (apenas em 39% dos procedimentos elas estiveram presentes, conforme exposto no relatório FGV publicado em 2019a), o que vai de encontro à discussão

subsistência (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018b, p. 69). Conforme detalhado no item 6.4, a definição de subsistência utilizada pela Fundação Renova não faz a necessária diferenciação entre economia de subsistência e produção para consumo próprio.

levantada pela literatura que trata de gênero e desastres. As mulheres, que desempenham papéis sociais tradicionalmente atrelado ao espaço privado, são as mais aptas a identificar as perdas materiais e imateriais (VALENCIO; SIENA, 2009; BONILLA, 2015). Ademais, os "desastres desmancham as rotinas e, muitas vezes, os meios necessários aos mínimos vitais e sociais da família, sendo a mulher a encarregada de cumprir vários papéis associados a tais rotinas" (VALENCIO; SIENA, 2009, p. 64). A sobrecarga doméstica e a responsabilização do trabalho de cuidado tendem a recair sobre as mulheres, uma faceta histórica da divisão sexual do trabalho (BIROLI, 2018; HIRATA; KERGOAT, 2007) e que, no caso dos desastres, requer que elas mobilizem recursos materiais e psicológicos para encontrar uma saída para sobrevivência da família (OPS, 2002).

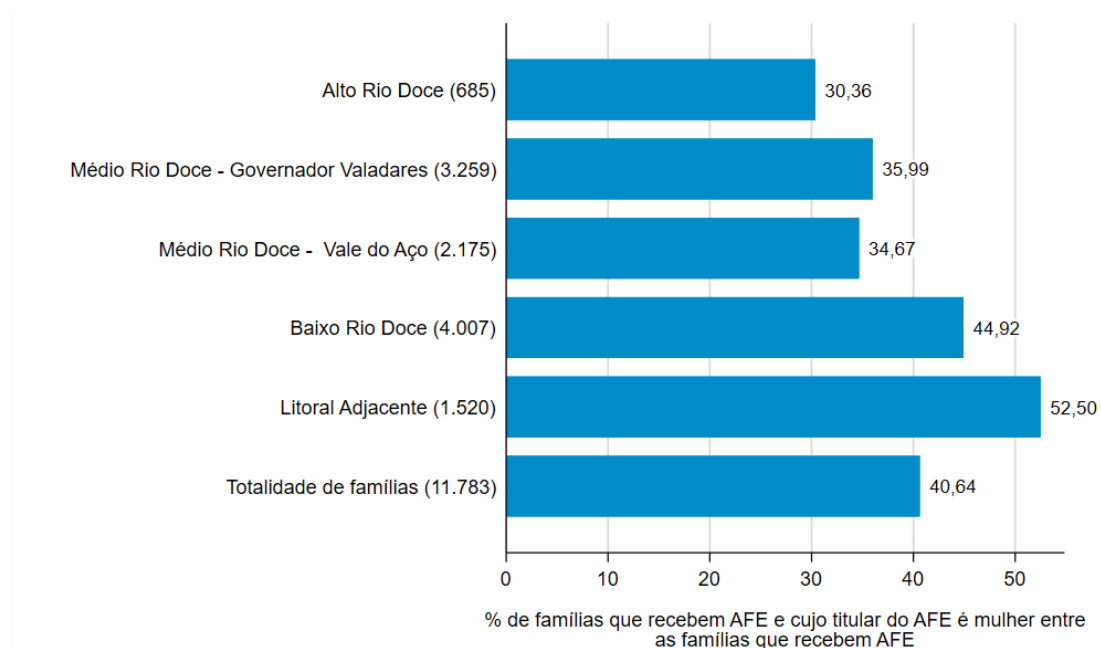
Os dados obtidos pela coleta e análise de narrativas de mulheres manifestantes na Ouvidoria da Fundação Renova entre 2016 e 2019 evidenciaram que suas reivindicações orbitam em torno dos temas da atividade econômica e subsistência, acesso a programas, sobrecarga doméstica e conflitos familiares (FGV, 2019a). No que tange ao acesso aos programas de reparação, aquele relatório já enfatizava que as mulheres sofriam constrangimentos e barreiras para serem contempladas pelo AFE e PIM, sobretudo porque são a minoria das "responsáveis pelo núcleo familiar" no cadastro (34% na época). Galeb et al. (2021, p. 30) sinalizam que as violações dos direitos das mulheres no caso do Rio Doce precisam sair do espaço do privado e do silêncio.

A partir dos relatos obtidos da Ouvidoria, a FGV (2021a) realizou estudo diagnóstico sobre a violência doméstica contra mulheres no território atingido analisando dados secundários e entrevistas com profissionais da assistência social, saúde e segurança pública – nesse último caso, em três municípios atingidos. A comparação das notificações de violência contra mulheres registradas por profissionais da saúde antes e depois do desastre (2012-2018) revelaram que os municípios atingidos sofreram com um aumento mais significativo dos casos de violência doméstica (123,5%) do que os municípios dos grupos de comparação (22,6% e 29,1%) (FGV, 2021). Entre as possíveis causas para o aumento da violência, as entrevistas apontaram para a invisibilização das mulheres no cadastro da Fundação Renova, que significou maiores dificuldades para acesso aos programas reparatórios, diminuição ou perda de autonomia financeira, aumentando a dependência das mulheres aos homens e conflitos familiares. Além disso, o fluxo de dinheiro do AFE somado à perda de empregos e atividades de lazer podem ter gerado maior consumo de álcool e outras drogas, bem como o agravamento de conflitos familiares e comunitários (FGV, 2021).

Como exercício de atualização dos diagnósticos realizados em 2019 pela FGV, foi realizada uma nova análise de dados da Fundação Renova para verificação de qual é a proporção de famílias que recebem AFE e nas quais ao menos um dos titulares do AFE é mulher entre as famílias que recebem AFE, tanto para a totalidade das famílias cadastradas que recebem AFE quanto por recorte geográfico.

Os resultados mostram que famílias atendidas nas quais ao menos um dos titulares do AFE é mulher são a minoria entre as famílias atendidas pelo programa, exceto para o litoral adjacente. Em termos globais, quando considerada a totalidade de famílias cadastradas que recebem AFE, a proporção de famílias que têm ao menos uma titular mulher fica em 40,64%. Os números também indicam que há uma menor proporção de famílias com ao menos uma titular mulher entre as famílias que recebem AFE, no alto Rio Doce e no médio Rio Doce – Vale do Aço, com respectivamente 30,36% e 34,67%, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 15 — Proporção de famílias que recebem AFE e em que ao menos um dos titulares do AFE é mulher entre as famílias que recebem AFE

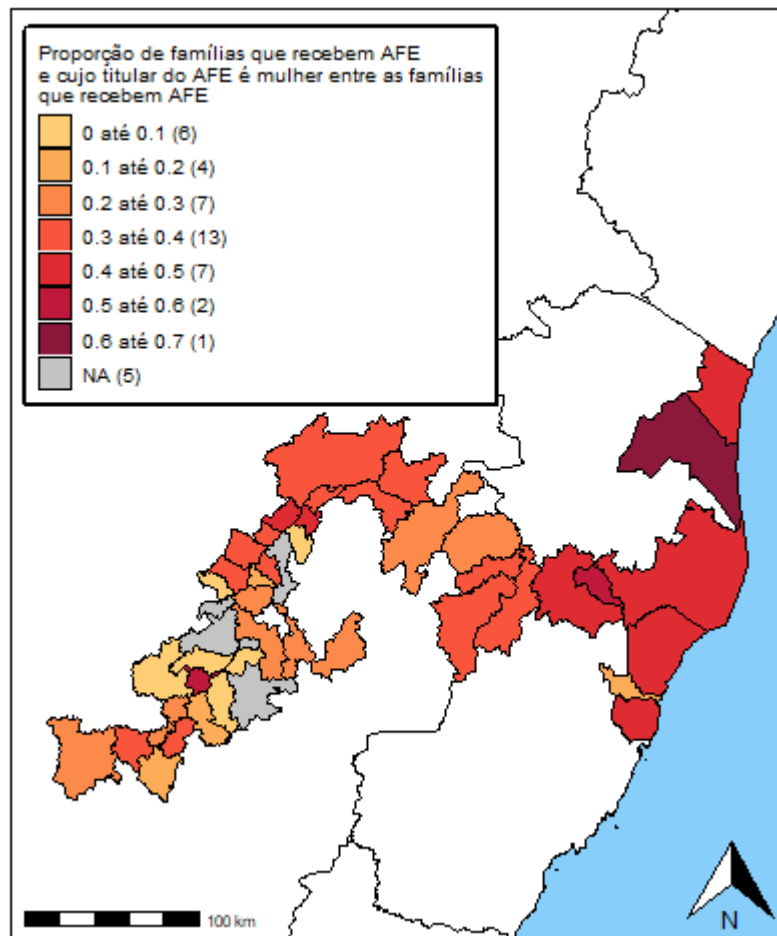


Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observação: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Para a categoria “Totalidade de famílias”, além de considerar as famílias com propriedades cadastradas no PG001 localizadas nos 45 municípios atingidos, foram consideradas também as famílias cujas propriedades cadastradas foram localizadas em outras regiões fora desse conjunto de municípios. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

Com relação a cada um dos 45 municípios atingidos, a figura abaixo apresenta um mapa de calor que permite observar como a proporção de famílias que recebem AFE e nas quais ao menos um dos titulares do AFE é mulher entre as famílias que recebem AFE varia entre eles. Cumpre destacar que as proporções apresentadas na Figura 6 podem ser interpretadas como porcentagens. Por exemplo, a primeira faixa de cores, “0 até 0.1”, indica os municípios que possuem até 10% de famílias que recebem AFE e possuem ao menos uma titular mulher, entre as famílias que recebem AFE no município em questão. A região do litoral do Espírito Santo (litoral adjacente) é a que apresenta maiores percentuais do referido indicador.

Figura 6 — Mapa de calor com a proporção de famílias que recebem AFE e na quais ao menos um dos titulares do AFE é mulher entre as famílias que recebem AFE, por município



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observação: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Os municípios considerados “NA” (Não aplicável) são aqueles em que não há titulares do AFE. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

A recomendação de que haja titularidade feminina em programas de transferência de renda é uma prática utilizada por diversas políticas públicas, como o Programa Bolsa Família no Brasil, o Oportunidades no México, entre outros no contexto latino-americano (LAVINAS; COBO; VEIGA, 2012). Essa é uma recomendação dos organismos internacionais como o Banco Mundial, a ONU e a Cepal (PNUD, 1995; FULTZ; FRANCIS, 2013; HASAN, 2010).

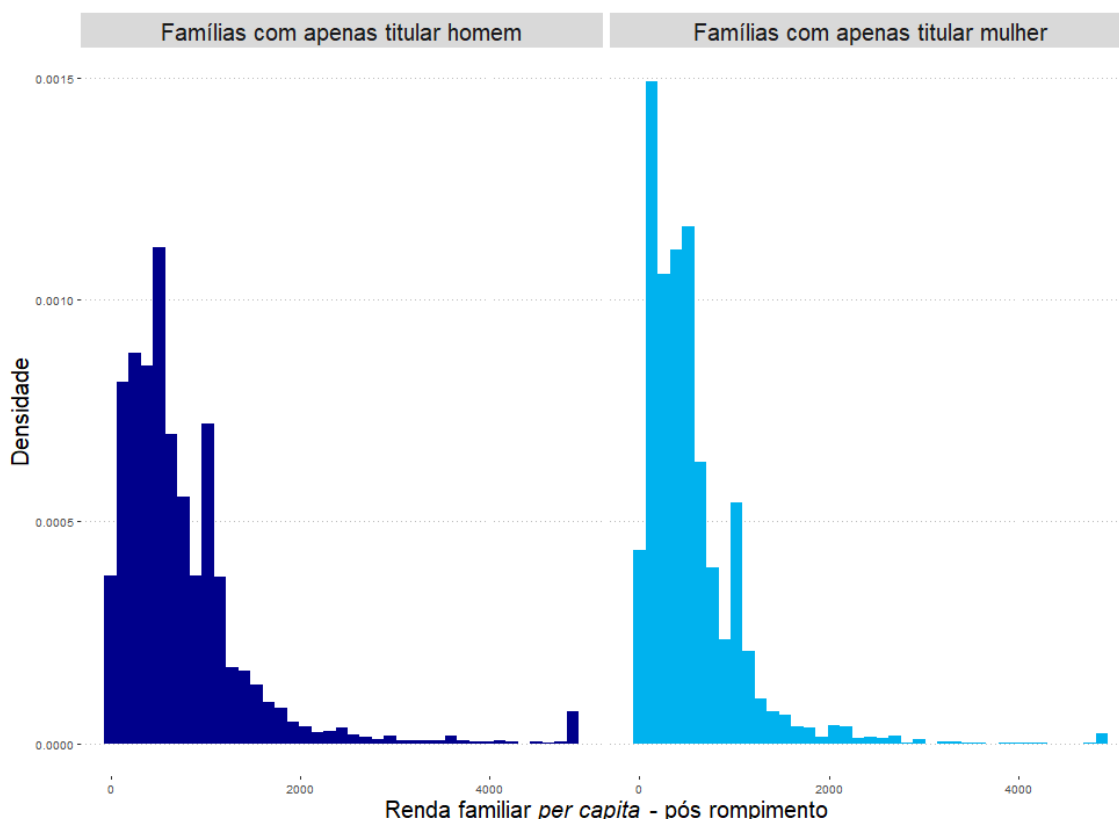
Na literatura especializada, existe um conceito denominado de “feminização da pobreza”, concebido enquanto um fenômeno em que as mulheres são as mais pobres entre as pessoas pobres (PEARCE, 1978; CAGATAY, 1998). O debate sobre pobreza

e gênero contribui para compreensão dos resultados aqui apresentados, à medida que informa que no Brasil os lares chefiados por mulheres em geral e, em particular por mulheres negras, são aqueles mais vulneráveis. Em 2019, o arranjo domiciliar formado por mulheres pretas ou pardas responsáveis, sem cônjuge e com presença de filhos menores de 14 anos, concentrou a maior incidência de pobreza, uma vez que 24% dos moradores desses arranjos tinham rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 1,90 e 62,4% inferior a US\$ 5,50 (IBGE, 2020).

No mais, as situações de privação e de pobreza são experienciadas de forma distinta por homens e mulheres (ARRIAGADA, 2005), uma vez que as últimas não possuem tempo disponível para buscar outras formas (mais apropriadas) de se desenvolver e satisfazer suas necessidades (KABEER, 1999). Mais do que isso, no Brasil, a pobreza deve ser considerada um fenômeno social interseccionado às dimensões de raça e gênero (SILVA, 2013; ABRAMO, 2004). O diagnóstico de que a pobreza é um substantivo feminino (FJP, 2020) conduz a decisão de priorizar a titularidade das mulheres nos programas de transferência de renda. Não só isso, o desenho do Auxílio Emergencial implementado pelo Governo Federal no contexto da pandemia de Covid-19 concedeu duas cotas (valor de R\$ 1.200,00) às mulheres chefes de família monoparental (NASSIF-PIRES, CARDOSO e OLIVEIRA, 2021).

No caso aqui analisado, da concessão do AFE como medida de resposta ao desastre do Rio Doce, o gráfico abaixo expõe que nas famílias com somente titulares mulheres do AFE, a renda familiar *per capita* pós-rompimento é mais concentrada em valores mais baixos do que nas famílias com somente titulares homens. Cumpre salientar que o diagnóstico interseccional, que considera raça e gênero, não pôde ser realizado no âmbito do presente relatório, visto que a autodeclaração racial não é coletada no momento de cadastramento das pessoas atingidas.

Gráfico 16 — Histograma de renda familiar *per capita* no período pós-rompimento para famílias com apenas titulares do AFE homens ou mulheres



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observação: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Foram desconsideradas as famílias com que possuíam titulares homens e mulheres. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

Os resultados das estatísticas descritivas aqui apresentadas sugerem que as famílias que possuem ao menos uma titular mulher são a minoria entre as famílias que recebem AFE, e famílias com apenas titulares mulheres estão condicionadas a piores situações socioeconômicas do que as dos casos de famílias com somente titulares homens.

Nesse sentido, o PG021 contraria, em seu desenho e implementação, a preferência por priorizar a titularidade nas mulheres em programas de transferência de renda, paradigma reconhecido mundialmente (ONU Mulheres, 2020). As mulheres atingidas, excluídas do AFE, podem estar sendo invisibilizadas, sobretudo em relação às atividades econômicas exercidas por elas no contexto do pré-desastre (FGV, 2019a). É importante destacar que, no Brasil, as mulheres estão mais sujeitas a atuar na economia informal do que os homens (IBGE, 2020) e que, muitas vezes, trabalham em atividades

ligadas à “economia de quintal”¹³⁶ que são, frequentemente, desconsideradas nos diagnósticos de perdas e danos causados por desastres (CEPAL, 2014).

O desenho do cadastro da Fundação Renova, ao considerar que o núcleo familiar é composto por um indivíduo produtivo (majoritariamente o homem) e seus dependentes, por si só desconsidera a possibilidade de que os demais membros da família (especialmente as mulheres) contribuíssem para a renda familiar mensal. Dessa forma, invisibiliza-se aquelas pessoas que atuavam em setores informais da economia ou em cadeias produtivas. Além disso, ao centralizar o pagamento em um cartão por família, coloca sobre o “chefe de família” a responsabilidade de distribuir o dinheiro. Nesse cenário, mulheres podem perder autonomia e se tornar mais vulneráveis dentro da configuração familiar. Mais uma vez, cumpre destacar que tal desenho vai contra as experiências de programas de transferência de renda no Brasil e no mundo.

6.2 Invisibilidade quanto à pirâmide etária: jovens e idosos

Com relação à idade, entende-se que crianças, adolescentes e idosos estão entre os grupos mais vulneráveis da sociedade, em razão da fragilidade da condição relacionada à sua dependência financeira, relacional e às vezes até de mobilidade com relação a outras pessoas.

Essa vulnerabilidade não é apenas tida da perspectiva individual, mas também para as famílias que possuem crianças, adolescentes e idosos em sua composição (LIMA, 2016, p. 31). Do ponto de vista individual, entretanto, nota-se que a reduzida capacidade de fazer escolhas, tomar decisões e falar por si mesmos torna crianças, adolescentes e idosos muitas vezes vulneráveis nas etapas reparatórias do desastre, impactando negativamente a remediação. Ainda, situações como a insuficiência de renda familiar, má qualidade de água e insegurança alimentar, prejuízo a espaços públicos e infraestruturas (especialmente infraestrutura relacionada ao direito à educação e profissionalização para crianças e jovens e infraestrutura hospitalar para idosos) podem agravar a condição de vulnerabilidade desses grupos.

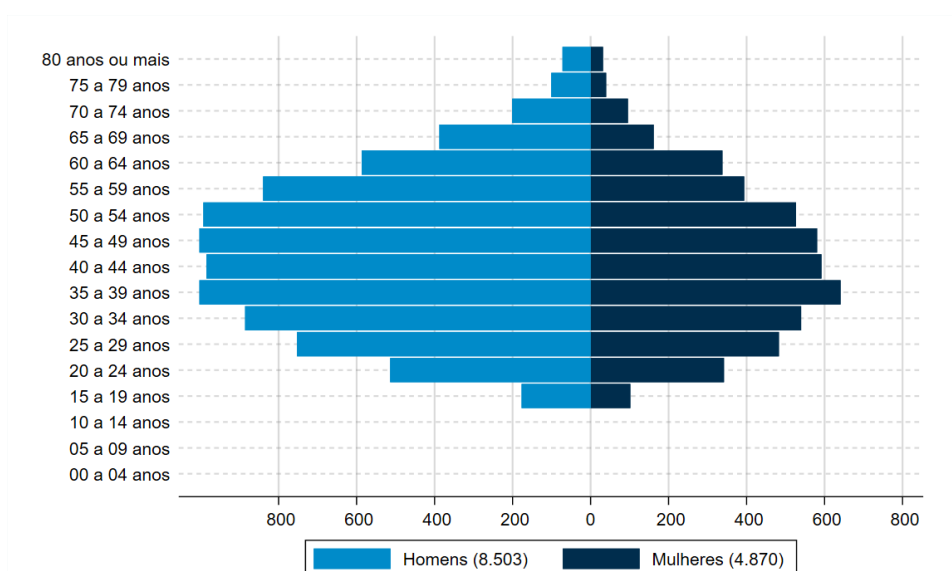
No caso da idade dos titulares de AFE, conforme ilustra o Gráfico 17 verifica-se, pelos próprios critérios do programa que vinculam a concessão à execução de atividade econômica, que a maior concentração do auxílio, tanto para homens quanto para mulheres, é encontrada na faixa etária entre 35 a 54 anos.

¹³⁶ Atividades como a criação de animais em pequena escala, pequenos comércios, produção de leite e derivados, colheita de frutas, hortaliças e outros alimentos em pequena escala. Essa produção pode se destinar ao consumo próprio ou à comercialização em pequena escala (CEPAL, 2014, p. 271).

Todavia, nota-se da pirâmide etária a seguir, dois dados relevantes: o primeiro é de que o contingente de pessoas com pelo menos 60 anos que são titulares do AFE apresenta um resultado expressivo na amostra especialmente no grupo que vai de 60 a 69 anos, o que demonstra que a população idosa não pode ser desconsiderada quanto a suas especificidades quando já dentro do programa.

Além disso, também se verifica no gráfico abaixo a participação de adolescentes atingidos no PAFE, já que a legislação brasileira prevê a possibilidade de trabalho a partir dos 16 anos e, a partir dos 14, na condição de aprendiz. Cumpre destacar que especialmente em economias de alta informalidade os jovens auxiliam as famílias na geração do sustento e nas atividades econômicas de âmbito doméstico, por isso a participação no programa como titulares de auxílios.

Gráfico 17 — Pirâmide etária dos titulares do AFE

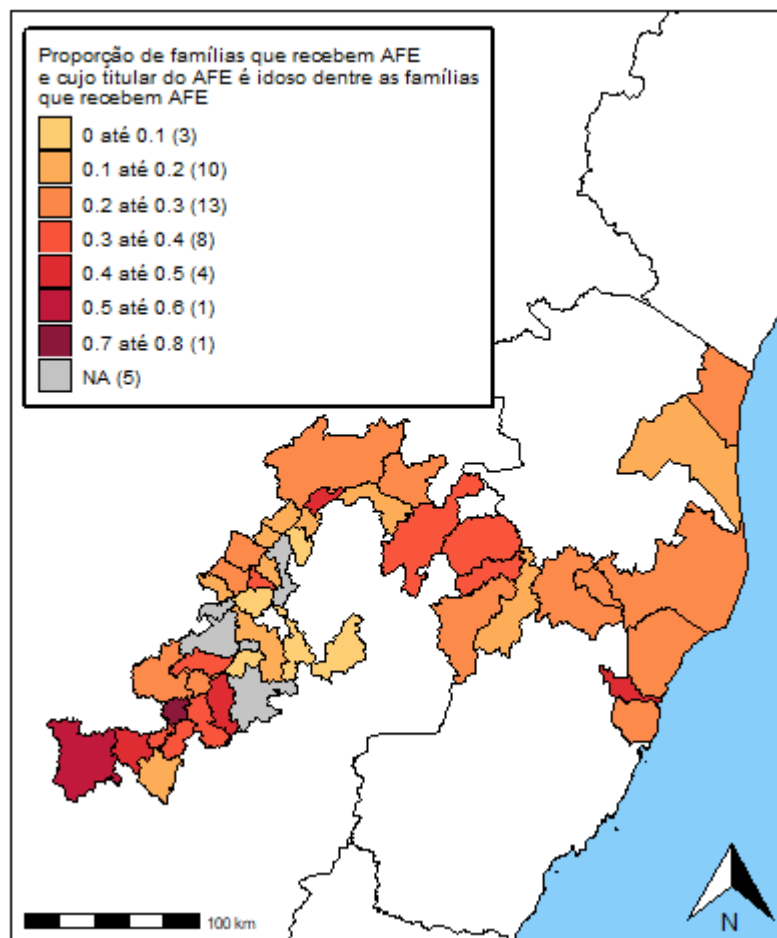


Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observação: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

A figura abaixo apresenta o mapa de calor com a proporção de famílias que recebem AFE e cujo titular do AFE é idoso, considerado aquele com 60 anos de idade ou mais. Novamente, as proporções apresentadas na Figura 7 podem ser interpretadas como porcentagem. Nota-se que há uma maior concentração de idosos que recebem AFE nos municípios do alto Rio Doce.

Figura 7 — Mapa de calor com a proporção de famílias que recebem AFE e cujo ao menos um dos titulares do AFE é idoso entre as famílias que recebem AFE, por município



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observação: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Foram considerados idosos aqueles indivíduos que declararam possuir 60 ou mais anos na data de cadastramento. Os municípios considerados “NA” (Não aplicável) são aqueles em que não há titulares do AFE. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

Com relação a essa população idosa, cumpre dizer que o relatório “**Older people in disasters and humanitarian crises: guidelines for best practice**”, da HelpAge International (HAI, 2000) mostra que muitas vezes pode ocorrer de os idosos não serem vistos como mais vulneráveis, sendo que em inúmeros casos eles são excluídos dos programas de apoio de recuperação social e econômica, e acusa uma necessidade urgente de integrar esse grupo em respostas humanitárias, já que menos de 1% dessas respostas tem como alvo pessoas idosas e pessoas com deficiência (BODSTEIN, LIMA, BARROS, 2014).

No caso do Rio Doce, cumpre dizer que como o critério para recebimento do auxílio envolve a interrupção de atividades econômicas e produtivas, notadamente, em razão da aposentadoria dos idosos o programa exclui esse grupo de seu público-alvo, prevendo tão somente as ações de proteção social para suprir as necessidades do grupo.

Por fim, cumpre reforçar que um ponto também relacionado ao impacto de desastres nas populações idosas diz respeito ao risco da demora e à falta de perspectiva de que será possível superar o desastre. Isso porque as condições emocionais, inclusive presença de sintomas depressivos e aqueles relacionados à disponibilidade e adequação de suporte familiar e social são centrais para a resiliência das populações idosas a um desastre (LACAS; ROCKWOOD, 2012).

6.3 Invisibilidade quanto aos modos de vida: povos indígenas e povos e comunidades tradicionais

Povos indígenas¹³⁷ e povos e comunidades tradicionais¹³⁸ (PIPCT) possuem em comum o fato de serem grupos que se autoidentificam como culturalmente diferenciados, com formas próprias de organização social, econômica, cultural e política (OIT, 1989; BRASIL, 2007) e que possuem estreitas relações físicas, culturais e espirituais com os territórios que ocupam e com os elementos incorpóreos que deles emergem (BRASIL, 2007). Verifica-se que os territórios desses povos e comunidades se relacionam com suas tradições e expressões orais, costumes e línguas, artes e rituais, conhecimentos e usos relacionados com a natureza, artes culinárias, direito costumeiro, vestimentas, filosofia e seus valores (CIDH, 2013), de modo que a manutenção da sua identidade coletiva e sua sobrevivência são interdependentes da proteção de seus territórios e dos recursos naturais neles presentes (CIDH, 2005).

Essa intrínseca relação com seus territórios e com os recursos naturais faz com que PIPCT sofram de forma acentuada os efeitos da degradação ambiental, especialmente

¹³⁷ Os direitos dos povos indígenas encontram respaldo no texto Constitucional, estando resguardados pelos arts. 231 e 232, na Convenção nº 169 da OIT (promulgada pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019), bem como na Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007) e na Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2016).

¹³⁸ Os direitos específicos aos povos e comunidades tradicionais são previstos no Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, na Convenção nº 169 da OIT (promulgada pelo Estado brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004) e na Lei Estadual nº 21.147/2014, que instituiu a Política Estadual dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais. Especificamente em relação aos povos quilombolas, há previsão constitucional de seus direitos no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988.

quando associada ou causada por desastres (GILL; RITCHIE, 2018, p. 39-60), causando danos a seus modos de vida. A degradação do solo, da água, da biota e dos espaços de convivência afeta, entre outras dimensões, sua alimentação culturalmente adequada, as atividades tradicionais de subsistência e a manutenção e transmissão de seus saberes e fazeres culturais, espirituais e religiosos.

No caso do Rio Doce, tais grupos têm enfrentado diversas barreiras de acesso ao processo de reparação – desde invisibilidade das suas especificidades reparatórias até a negativa pela Fundação Renova quanto aos processos de autoidentificação e desrespeito às instituições locais de organização social.

Em relação aos grupos indígenas, o produto “Parâmetros e Subsídios para a Reparação dos Danos Socioeconômicos dos Povos Tupiniquim e Guarani em Aracruz (ES)” (FGV, 2020e) traz alguns aspectos relacionados à concessão de auxílio às comunidades indígenas. Cumpre dizer que para essas comunidades são repactuados anualmente os termos de cumprimento¹³⁹ do TTAC e, desde a primeira repactuação, em 2017, esse processo tem sido tratado diretamente entre a Fundação Renova e os indígenas (FGV, 2020e, p. 89). Em razão do desenho pela via de acordos diretos, verifica-se neste relatório que o estabelecimento de valor diferenciado de auxílio entre as terras indígenas Comboios e Tupiniquim Guarani (FGV, 2020e, p. 235) tem gerado impactos negativos nessas comunidades, tal como agravamento de conflitos internos e alterações negativas nas relações familiares (FGV, 2020e, p. 239).

Sobre os povos e comunidades tradicionais cujos territórios situam-se ao longo da bacia, apenas dois são reconhecidos e mapeados pela Fundação Renova na execução de suas ações reparatórias: a Comunidade Remanescente de Quilombo (CRQ) do Degredo, em Linhares (ES), e os faiscadores do território compreendido pelos municípios de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG) e pela comunidade rural de Chopotó, pertencente ao município de Ponte Nova (MG). Mais recentemente, a Nota Técnica nº 39/2021/CT-IPCT/CIF solicitou a inserção, no Programa de Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida dos Povos e Comunidades Tradicionais (PG04), do segmento dos garimpeiros tradicionais, que desenvolvem suas atividades nos rios do Carmo, Gualaxo do Norte e afluentes na região compreendida pelos municípios mineiros de Barra Longa, Acaiaca e Mariana, de forma a garantir que sejam efetivamente

¹³⁹ Para além do pagamento do auxílio, esses termos de cumprimento preveem outras medidas e estratégias para a reparação, tais como monitoramento hídrico participativo periódico da qualidade das águas de alguns rios e da fauna aquática, além de diálogo via grupos de trabalho e ações voltadas a incentivo e apoio ao turismo, cultura, educação, entre outros (FGV, 2020e, p. 89).

assistidos por suas ações reparatórias, incluindo as emergenciais. A nota técnica foi aprovada pela Deliberação nº 493 de 9/4/2021 no CIF.

Com relação aos coletivos de faiscadores e pescadores tradicionais dos municípios mineiros de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e da comunidade rural de Chopotó, em Ponte Nova, a FGV registrou em Nota Técnica (2020a) a recusa da Fundação Renova em proceder ao pagamento do AFE para os cerca de 500 pleitos. A partir da reconstrução do papel do AFE como mecanismo de resposta e sua importância relativa às atividades econômicas de caráter informal, o estudo também esclarece pontos importantes sobre o processo de autorreconhecimento e elegibilidade específico de comunidades tradicionais, tal como a metodologia de listas de elaboração coletiva implementada no caso, em cumprimento às recomendações nacionais e internacionais sobre o tema.

Em breve síntese, entre os anos de 2016 a 2018, a Fundação Renova vinha conduzindo um processo de autoidentificação dos atingidos de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó, que culminou na elaboração de listagens de indivíduos que se autoidentificavam enquanto pertencentes a comunidades e coletivos tradicionais, sob acompanhamento do MPF e do MPE (MG), para fins de recebimento de AFE e criação de um plano de reparação específica. A primeira listagem foi acatada pela Fundação Renova, que iniciou o pagamento de AFE para os indivíduos listados. No ano de 2019, a Fundação Renova indicou que após avaliações técnicas independentes, não seria mais viável a continuidade do projeto, recusando-se, assim, a reconhecer a segunda listagem de indivíduos que se autoidentificavam como pertencentes a comunidades e coletivos tradicionais elaboradas pelas duas comissões locais. Segundo a Fundação Renova, “em que pese reconhecer como legítimo o processo de autoidentificação adotado pela Comissão quando da elaboração da documentação” teriam sido verificadas “incongruências, inclusive metodológicas”, que não permitiriam delimitar de forma assertiva o universo de indivíduos pertencentes a grupos tradicionais (FGV, 2020c, p. 13).

Depois desse rompimento da Fundação Renova com a negociação em curso a respeito dos processos de resposta e reparação dos faiscadores, o CIF se posicionou em diversos documentos – cobrando e impondo cumprimento aos acordos até ali realizados. A CT-IPCT elaborou as Notas Técnicas nºs 4/2019, 6/2019, 8/2019, o CIF aprovou as Deliberações nºs 300/2019, 333/2019, 356/2019 e o IAJ ofereceu o Parecer nº 7/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU, de 18/9/2019.

O último andamento no CIF sobre o tema é a aprovação da Deliberação nº 468 de 4/12/2020, pautada na NT nº 2/2020 CT-IPCT. A deliberação indefere o recurso administrativo da Samarco Mineração S.A. contra imposição de multa à Fundação Renova por descumprimento das Deliberações do CIF nº 300/2019, 333/2019 e 356/2019, e da Notificação nº 22/2019-CIF/GABIN. Com isso, mantém a multa aplicada anteriormente de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por meio da Deliberação CIF nº 356/2019.

Também em 2020 a CT-IPCT elaborou o Termo de Referência nº 1/2020/CTIPCT/CIF (CT-IPCT, 2020b) com um “Plano de Ações para Reparação dos Danos Causados aos Segmentos Faiscadores e Pescadores Tradicionais”,¹⁴⁰ conforme detalhado na Nota Técnica nº 40/2020/CT-IPCT/CIF aprovada pela Deliberação CIF nº 501 de 6/5/2021. O Plano determina a contratação de uma entidade independente (“Consultoria Socioeconômica”), sob responsabilidade da Fundação Renova, para elaborar plano de ações para reparação integral dos danos e perdas causados pelo desastre aos faiscadores e pescadores artesanais dos territórios localizados nos municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e comunidade de Chopotó (município de Ponte Nova) do estado de Minas Gerais. Entre as atividades previstas estão: (i) a consolidação dos danos e perdas sofridos pelos atingidos, (ii) a elaboração de programas e projetos de reparação coletiva dos danos e perdas sofridos pelos atingidos e (iii) Elaboração do plano de ações para reparação integral dos danos e perdas sofridos pelos atingidos.

A Deliberação CIF nº 501 de 6/5/2021 determina que a Fundação Renova incorpore tais comunidades ao PG04, assim como contrate a consultoria nos moldes do termo de referência e apresente ao CIF e à CT-IPCT, no prazo de 30 dias após a contratação da consultoria, o plano de trabalho elaborado pela consultoria ambiental, para que seja realizada análise técnica do atendimento das exigências do TR e aprovação pela referida câmara técnica.

Outro ponto que cumpre reforçar é referente à realização do estudo técnico coordenado pelo professor Aderval Costa Filho.¹⁴¹ Em reunião realizada em fevereiro de 2017 entre representantes do MPF, MPMG, Fundação Renova, Samarco, Vale e BHP para

¹⁴⁰ Termo de Referência para a elaboração do Plano de Ações para Reparação Integral dos Faiscadores e Pescadores Tradicionais dos Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e comunidade rural de Chopotó – município de Ponte Nova –, referente aos danos e perdas causados pelo rompimento da Barragem de Fundão da Mina Germano, em Mariana (MG) no dia 5 de novembro de 2015, sob responsabilidade da empresa Samarco Mineração S.A. (CT-IPCT, 2020).

¹⁴¹ Professor Associado da Universidade Federal de Minas Gerais (Departamento de Antropologia e Arqueologia – Programa de Pós-Graduação em Antropologia).

encaminhar as medidas propostas na Recomendação Conjunta nº 1/2016 MPF/MPMG,¹⁴² ficou acordada a realização do “mapeamento dos povos e comunidades tradicionais em minas gerais” pelo programa de pesquisa e extensão “Mapeamento dos Povos e Comunidades Tradicionais em Minas Gerais: Visibilização e inclusão sociopolítica”,¹⁴³ da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), coordenado pelo professor Aderval Costa Filho e que contou com metodologia aprovada pela Fundação Renova.

Tal mapeamento, segundo alegações das empresas em 2019, serviria para aplacar as dúvidas metodológicas dos processos de autorreconhecimento conduzidos por essas comunidades.¹⁴⁴ No entanto, após a entrega do relatório final em 2021, a Fundação Renova classificou-o como “laudo antropológico”, argumentando que seria necessária a realização de novos estudos de avaliação de impactos socioambientais¹⁴⁵ para dar andamento às medidas reparatórias. Afirmou que esse mapeamento não utilizou metodologia “consagrada para avaliação de impactos socioambientais e socioeconômicos” e que, em razão disso não é base para a continuidade do processo reparatório dessas comunidades, conforme parecer abaixo:

Os resultados apresentados não são um produto dentro dos padrões da Fundação Renova, uma vez que a coleta de dados não seguiu metodologia consagrada para realização de estudos de avaliação de impactos socioeconômicos e socioambientais; os resultados não são base para continuidade do processo de reparação, conforme estabelece cláusula 06, inciso II do TTAC (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021h, p. 25).

Neste ponto, cabe ressaltar a incongruência do posicionamento da Fundação Renova em relação às comunidades tradicionais. Se em 2019 houve o rompimento da instituição

¹⁴² A Recomendação Conjunta nº 01/2016 do MPF/MPMG encontra-se no âmbito do Inquérito Civil nº 1.22.003765/2015-73 e foi enviada através do Ofício nº 9055/2016. Tal recomendação identificou o comprometimento da realização de atividade econômica e produtiva de famílias de “garimpeiros manuais” e “fiscadores” da região de Mariana (MG), que se valiam de técnicas tradicionais repassadas de geração em geração (CT-IPCT/CIF, 2021, p. 25-26).

¹⁴³ “O Convênio estabelecido, cuja referência do Financiador é de nº 4800014626 e do Projeto na FUNDEP é de nº 26586, tem como objeto: ‘a mútua cooperação das partes para a realização do Mapeamento de Comunidades Tradicionais dos municípios de Mariana, Barra Longa, Ponte Nova, Santa Cruz do Escalvado e Rio Doce’, e visa subsidiar com dados etnográficos e antropológicos a identificação e caracterização das comunidades tradicionais da região para a devida recuperação, mitigação, remediação e reparação, inclusive indenização pelos impactos socioambientais e socioeconômicos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão” (COSTA FILHO, 2020, p. 4).

¹⁴⁴ Vide FGV, 2020c, p. 14. Com base nesse estudo, a Fundação Renova “identifica a necessidade de um maior aprofundamento e balizamento teórico, sem prejuízo do esforço já realizado pelas Comissões”, mas “que deve acontecer a partir dos resultados do estudo de mapeamento” em andamento pelo professor Aderval Costa Filho e sua equipe.

¹⁴⁵ FUNDAÇÃO RENOVA (2021h) **Ata 37ª Reunião Ordinária CT-IPCT/CIF**, de 29 de abril de 2021.

com o método de autorreconhecimento baseado nas listas produzidas pelas comunidades sob o fundamento de que careciam de metodologia adequada, após ampla negociação e estabelecimento de equipe técnica para emissão de parecer sobre a questão, com metodologia previamente aprovada pela Fundação, carece de sentido sua contestação ao estudo após a entrega do relatório final.

Cabe pontuar que por estar aguardando a finalização do trabalho, de 2019 a 2021 a Fundação Renova não oportunizou às comunidades atingidas ou às Instituições de Justiça condições para elaboração de novos documentos técnicos que comprovassem o impacto. Ainda, quando em 2021 a Fundação Renova recusou a metodologia antropológica, ela não expôs qual seria a “metodologia consagrada” para avaliação de impacto no âmbito de comunidades tradicionais ou quais as ações propostas para resolver a falha metodológica, lembrando que se trata, essencialmente, de comunidades que possuem modos de vida intrinsecamente ligados aos territórios que ocupam.

Nesse percurso entre 2019 e 2021, a judicialização do AFE também foi trazida pela Fundação Renova nas discussões junto à CT-IPCT como argumento para o não tratamento do tema na instância de governança. Como conquista dessas comunidades, ressalta-se que em maio de 2021 foi emitida a certificação de autodefinição como povos tradicionais aos faiscadores, pescadores artesanais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Simplício pela Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CEPCT-MG). Essa certificação reforça a luta dos atingidos pela visibilização e tratamento adequado no processo reparatório.¹⁴⁶

6.4 Invisibilidade quanto aos modos de vida: subsistência

As atividades de subsistência praticadas ao longo da bacia do Rio Doce foram objeto de diversas discussões no âmbito do CIF e da ação civil pública que ensejou o TTAC, em especial por conta das dificuldades de comprovação documental relacionadas à sua prática para fins de enquadramento nos programas da Fundação Renova. Este subitem buscará demonstrar que a Fundação Renova utiliza um conceito ambíguo de subsistência, por considerar o conceito mais amplo de subsistência enquanto dinâmica socioeconômica para fins de cadastro, mas, por outro lado, utilizar um conceito mais restritivo de autoconsumo para fins de elegibilidade ao AFE.

¹⁴⁶ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Faiscadores e Pescadores Artesanais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Simplício recebem Certificação de Povos Tradicionais**, 12 maio 2021. Disponível em: <www.centrorosafortini.com.br/noticia.php?id=337>. Acesso em: jun. 2021

Após um contexto de paralisação das políticas indenizatórias voltadas para o reconhecimento e indenização dessas categorias em 2020, a 12ª Vara Federal determinou seu reconhecimento para fins de indenização a partir de dois critérios principais: residência próxima ao rio (ou ao mar, no caso da região costeira) e vulnerabilidade econômica (renda familiar *per capita* até meio salário mínimo).¹⁴⁷ Esses critérios reforçam as condições de elegibilidade propostas pelas empresas nas políticas indenizatórias do PIM (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018b).

Tendo em vista a representatividade das categorias econômicas de subsistência entre os titulares de AFE na bacia do Rio Doce (FGV; RAMBOLL, 2020), também no âmbito desse programa o reconhecimento dessa categoria é objeto de discussão. Cumpre observar, como já pontuado, que o documento de definição do programa inclui as atividades de subsistência no seu rol de elegibilidade:

São elegíveis como Titulares do Auxílio Financeiro Emergencial os seguintes casos: [...]

- for pescador que exercia sua atividade laboral de pesca para consumo e subsistência; [...]
- estiver enquadrado em outra categoria de trabalhador *que dependa da água do Rio Doce como meio de subsistência*, demonstrando que à época do rompimento da barragem (5/11/2015) exercia a referida atividade e apresente, se for o caso, outros documentos complementares de suporte (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018a).

Além disso, dos 10.977 titulares de AFE, 3.059 são enquadrados nas categorias de subsistência, sendo que 73 desse grupo de titulares (1,3%) seguem em análise pelo menos desde novembro de 2020 (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021c).

Após episódios de cancelamento unilateral de AFE pela Fundação Renova, utilizando, entre outros argumentos, a inadequação do seu pagamento às categorias de subsistência, o juízo da 12ª Vara Federal determinou o estabelecimento do chamado “Regime de Transição”,¹⁴⁸ conforme descrito no 52 deste relatório. Tal regime consiste na redução gradual do valor pago a título de AFE até a sua completa extinção, com base

¹⁴⁷ A decisão da 12ª Vara Federal pressupõe que o conceito inclui tanto a produção para consumo próprio quanto a prática de escambo “Recorrendo às regras da experiência comum, esta nos revela que apenas os atingidos que residem próximos à calha do rio (comunidades verdadeiramente ribeirinhas) utilizam, como hábito diário, essa fonte de proteína gratuita e da mesma forma, como produção, cultivo e dessedentação de animais. ” [...] “Portanto, essa presunção de dependência – a toda evidência – só tem cabimento para as comunidades ribeirinhas que possuam vínculo de proximidade com o curso d’água” (JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, Processo nº 1016742-66.2020.4.01.3800. ID 255922939 Data: 1/7/2020).

¹⁴⁸ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG., Processo nº 1024354-89.2019.4.01.3800. ID 276019876. Data: 12/7/2020.

na interpretação de que a redação do TTAC não permite a inclusão desse tipo de atividade no programa por não se tratar de uma atividade geradora de renda.

Dessa forma, segundo o entendimento que fundamenta a decisão, sendo o comprometimento da renda o fato ensejador do pagamento de AFE, não estariam incluídos pescadores e agricultores que produzem para consumo próprio, uma vez que, nessa concepção, subsistência e renda não teriam qualquer relação.¹⁴⁹ De acordo com a decisão, o pagamento de AFE a essas categorias consistiria em equívoco, o qual, por sua vez, teria sido caracterizador da legítima expectativa dessas pessoas de recebimento desses valores. A situação seria resolvida, portanto, por meio da redução do valor em 50% por um período, seguido do pagamento dos chamados “*kit* proteína” (pesca de subsistência) e “*kit* alimentação” (agricultura de subsistência), que deveriam ser correspondentes ao consumo alimentar ou proteico de cada família e pagos por um período determinado, após o qual o programa seria extinto para essas pessoas atingidas.¹⁵⁰

Em momento posterior, a 12ª Vara Federal ressalta que “as categorias de subsistência se voltam para o consumo próprio e familiar”,¹⁵¹ elemento que as distinguiria das categorias artesanais, as quais seriam caracterizadas pelo emprego de técnicas e meios de produção rudimentares e tradicionais (pequenas embarcações, uso de linha e anzol; uso da enxada, da queimada, do arado e da tração animal), fazendo da sua produção meio de obtenção de renda ao destinar o excedente para comercialização.

Há, portanto, uma discussão conceitual acerca da noção de subsistência, que repercute na aplicação de critérios de elegibilidade pela Fundação Renova no âmbito do AFE e resulta na invisibilidade desse importante elemento dos modos de vida exercidos nos territórios.

Os conceitos jurídicos de renda e subsistência são explorados pela Advocacia-Geral da União (AGU)¹⁵² a partir da definição do Código Tributário Nacional, segundo o qual a renda consiste no “produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos”¹⁵³ e do

¹⁴⁹ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Processo nº 1024354-89.2019.4.01.3800. ID 276019876. Data: 12/7/2020, p. 15.

¹⁵⁰ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Processo nº 1024354-89.2019.4.01.3800. ID 276019876. Data: 12/7/2020. p. 16-19.

¹⁵¹ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Processo nº 1024354-89.2019.4.01.3800. ID 412329885. Data: 18/1/2021, p. 16.

¹⁵² JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Processo nº 1024354-89.2019.4.01.3800. ID 280328851. Data: 16/7/2020.

¹⁵³ Lei nº 5.172/1966, art. 43: “O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica: I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos” (BRASIL, 1966).

Código Civil, que enquadra as trocas ou permutas (escambo) nas disposições relativas à compra e venda.¹⁵⁴ Assim, a AGU compreende que as trocas e vendas realizadas com fins mercadológicos se enquadram na definição de renda, enquanto aquelas de caráter comunitário, em que não há intenção de obtenção de lucro, consistiriam, por exclusão, em atividades de subsistência.

Reflexões sobre a relação do escambo com o caráter de subsistência das atividades econômicas são trazidas também pelos *experts* do Ministério Público Federal, em parecer que demonstra a relevância dessa prática nas relações econômicas da região.

Trata-se de um negócio jurídico em que há entregas recíprocas de coisas, que não dinheiro. Este tipo de atividade, já praticada historicamente na bacia, vem ganhando força em outros setores da economia, em cenários de “economia colaborativa” no turismo, por exemplo, em que a troca de serviços e produtos pode vir a substituir as trocas monetárias (FGV; RAMBOLL, 2020, p. 76).

Nesse mesmo sentido, é possível observar que nos contextos de subsistência, mesmo quando não há qualquer tipo de venda dos produtos obtidos, existe a aferição de uma renda não monetária que vai além da fonte proteica para alimentação, por estar inserida em um contexto de bem-estar e no estabelecimento de índices de avaliação de desenvolvimento econômico. Tendo isso em vista e considerando que produzem um valor econômico, ainda que não monetário, as atividades de produção para consumo próprio e da família estariam abrangidas pelos critérios de “comprometimento de renda”, “interrupção comprovada das atividades produtivas” e “verificação da dependência financeira da atividade produtiva interrompida em decorrência do evento” para elegibilidade ao AFE.

Cumprir destacar, ainda, o posicionamento da CTOS no âmbito de nota técnica aprovada pelo CIF, que pontua a complexidade das relações socioeconômicas no Rio Doce, cujas dinâmicas socioterritoriais pós-desastre atingiram diversas categorias em diferentes gradações, sendo a renda monetária somente uma dessas dimensões (CTOS, 2020a).

Em dois ofícios enviados à CTOS em 2021 (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021a; 2021b), a Fundação Renova esclarece que, para fins de enquadramento no regime de transição estabelecido pela 12ª Vara Federal, entende como subsistência “uma condição socioeconômica”, que se daria “através de um conjunto de estratégias múltiplas de se conseguir bens materiais sem desembolso monetário”. Assim, não se trataria de um

¹⁵⁴ Lei nº 10.406/2002, art. 533: “Aplicam-se à troca as disposições referentes à compra e venda” (BRASIL, 2002).

segmento ligado a determinado ofício, mas de “um processo estratégico mais amplo que dirige o modus operandi do informal no Brasil” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021a, p. 3).

É importante salientar que, até esse momento, embora fosse uma categoria de grande relevância na execução dos programas da Fundação Renova por conta da sua representatividade na bacia, o conceito de subsistência ainda não havia sido uniformizado no âmbito da reparação do Rio Doce, sendo associado, no âmbito das políticas indenizatórias do PIM, com a ideia de segurança alimentar, vulnerabilidade socioeconômica e proximidade com relação ao rio (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018a).

Ainda assim, a respeito das diferentes concepções teóricas observadas em diferentes programas reparatórios, cumpre tecer algumas considerações.

A definição apresentada pela Fundação Renova e acolhida em decisão liminar pela 12ª Vara Federal parece misturar a concepção de produção para consumo próprio, em termos mais estritos, com a ideia de subsistência enquanto dinâmica socioeconômica considerada em seu todo. É preciso ter em vista, contudo, que produção para o autoconsumo e produção para subsistência não são sinônimos, como vem sendo colocado no âmbito do processo de reparação.

As pessoas residentes nas áreas rurais organizam a unidade familiar visando fundamentalmente atender sua subsistência, isto é, “[...] aquilo que é socialmente necessário para a reprodução física e social do trabalhador e de sua família” (GRISA; SCHNEIDER, 2008). Para tanto, essas pessoas cultivam vários produtos nos roçados, hortas e pomares, mantêm a criação de animais domésticos e, em alguns casos, utilizam-se da caça, pesca e coleta para garantir a sua segurança alimentar.

A pesca de subsistência é definida nos termos da Lei nº 11.595/2009 como aquela praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro, utilizando petrechos previstos em legislação específica. No que diz respeito à agricultura de subsistência, embora não exista uma definição jurídica, é possível observar que se aproxima do conceito.¹⁵⁵

Uma parte desses alimentos obtidos na dinâmica de subsistência pode ser destinada ao autoconsumo, ou ainda às relações de trocas, de caráter comunitário ou não, em que se adquirem outros bens necessários (LEITE, 2004). O autoconsumo pode ser

¹⁵⁵ Essa é a redação dada pela Lei de Custeio da Seguridade Social (Lei nº 8.212, de 24.07.1991), art. 12, inciso VII, § 1º, pela Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213, de 24.07.1991, art. 11, inciso VII, § 1º e pelo Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social (Decreto nº 2.173, de 5.3.1997, art. 10, inciso VII, § 5º).

classificado, segundo DUVAL (2009, p. 144), em autoconsumo direto (ou autoconsumo alimentar) e intermediário (para si ou outros grupos sociais – por isso as relações com o entorno socioeconômico).

Tendo isso em vista, observa-se que o conceito de pesca de subsistência estabelecido na Lei de Pesca (Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009) busca abranger de modo restrito uma ideia mais voltada ao consumo próprio e ao escambo:

Art. 8º Pesca, para os efeitos desta Lei, classifica-se como: [...]

II – não comercial: [...]

c) de subsistência: quando praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro e utilizando petrechos previstos em legislação específica.¹⁵⁶

A produção para subsistência, entretanto, envolve ainda aquela destinada à circulação mercantil, em relações de troca a partir das quais são adquiridos recursos igualmente importantes para a reprodução social. Trata-se, portanto, de uma definição mais ampla do que a de produção para consumo próprio. Esta encontra lugar nas relações socioeconômicas locais “como fonte de renda não monetária, que efetivamente auxilia na melhoria das condições de vida, na segurança alimentar e no combate à pobreza rural” (GRISA; SCHNEIDER, 2008, p. 483).

Nessa linha, a subsistência é concebida como uma forma social de produção e trabalho que visa expandir as estratégias desempenhadas pelas famílias para sobreviver (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2007). Esses “*livelihoods*” (modos de vida), conforme definido por autores internacionais, são os ativos disponíveis para as pessoas transformarem capital humano, trabalho e capital social em meios de existência (ELLIS, 2000). Tal concepção está ligada à denominada “nova agenda de pobreza”, em que a ideia de mobilização de ativos para subsistência conecta-se diretamente à noção de vulnerabilidade (MOSER, 1998). Isso porque essas estratégias são também potências a serem mobilizadas pelas comunidades em momentos de crise. A situação de desastre, inclusive, lança novos desafios para a diversificação de estratégias de sobrevivência de trabalhadores e trabalhadoras de subsistência (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2007).

Ademais, os meios de subsistência não podem ser compreendidos fora das relações sociais, familiares e comunitárias, muitas vezes baseadas em paradigmas de reciprocidade que escapam à esfera do capital-trabalho (LEGUIZAMÓN, 2005). Em

¹⁵⁶ BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

outras palavras, a esfera da vida, da reprodução social e da sobrevivência não são reconhecidas como centrais no exercício da autonomia das pessoas, pois estas estariam excluídas do mercado formal, urbano e assalariado. Entretanto, para fins de enquadramento nos programas da Fundação Renova e escolha do conceito mais adequado, seja subsistência ou autoconsumo, para enquadramento nos programas de reparação, é preciso ter em vista os critérios de elegibilidade de cada um e que elementos da atividade praticada pelas pessoas atingidas precisam ser considerados.

Observa-se que a falta de uma definição clara do conceito de subsistência com respaldo na literatura especializada tem reflexos na categorização das pessoas atingidas desde seu cadastramento no PG01. A título de exemplo, o PIM pressupõe que as pessoas elegíveis tenham comprovadamente sofrido danos diretos, entre eles interferência no seu trabalho e na sua renda (FUNDAÇÃO RENOVA, 2016). Contudo, as políticas indenizatórias do PIM têm como premissa que o exercício da atividade de subsistência não envolve a aferição de renda. Desse modo, estariam enquadrados como elegíveis somente aqueles que exercem a atividade de subsistência com o fim exclusivo de garantir segurança alimentar (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018b). Essa exigência do PIM traz implícito um entendimento de que a aferição de renda passível de reconhecimento é apenas aquela monetária. A condição de subsistência reconhecida, portanto, seria relacionada exclusivamente ao autoconsumo e ao escambo, em uma concepção mais restrita. Entretanto, associa ao exercício das atividades econômicas para autoconsumo e escambo a situação de vulnerabilidade socioeconômica da pessoa atingida, reunindo dois parâmetros de naturezas distintas (isto é, aqueles de definição de subsistência e de definição do autoconsumo) para a definição da condição de subsistência, o que torna incoerente o critério de definição da categoria.

Conforme exposto supra, tal prática pela Fundação Renova contraria a literatura especializada (GRISA e SCHNEIDER, 2008; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2007; MOSER, 1998), na medida em que a definição de subsistência utilizada pela Fundação Renova agrega elementos restritivos do conceito de autoconsumo e de subsistência propriamente dito, criando barreiras para a efetivação do acesso das pessoas atingidas à indenização. O reconhecimento da renda não monetária para fins de indenização se justifica diante do contexto de prática de múltiplas atividades ao longo da bacia do Rio Doce. Isto é, o exercício de atividades econômicas para autoconsumo, ou na modalidade nomeada por escambo (trocas de bens de produção *in natura*), bem como a renda não monetária aferida dessas atividades, têm significativa relevância no contexto socioeconômico local e são muitas vezes praticadas de forma complementar a outros ofícios (FGV; RAMBOLL, 2020, p. 76).

Na esteira dessa compreensão, nas decisões que fixaram as matrizes de danos no Eixo nº 7 do processo judicial,¹⁵⁷ a primeira instância tem reconhecido a prática de múltiplas atividades, entendimento que se alinha com as determinações fixadas pela CTOS (2020).

No caso dos pescadores atingidos que, por qualquer motivo, não possuíam comprovação de sua atividade, houve o enquadramento automático na categoria de subsistência (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021a).

Este enquadramento automático, somado ao não reconhecimento de pluriatividades pelo cadastro, pode ter influência sobre a elevada quantidade de pessoas atingidas inseridas nas categorias de subsistência. Isso porque, a partir de uma definição ambígua quanto à natureza dessa prática, foram incluídas indistintamente na mesma categoria: (i) as pessoas atingidas que exercem atividades econômicas, mas também produzem para consumo próprio e (ii) as pessoas atingidas inseridas em uma dinâmica de subsistência, nas atividades agropecuárias e pesqueiras, enquanto conjunto de estratégias socioeconômicas de reprodução material e social de sua família.

Nesse sentido, é importante pontuar que a inobservância das especificidades culturais relacionadas com o exercício das atividades econômicas próprias da bacia do Rio Doce, cuja complexidade tem sido atestada pela FGV na elaboração dos “Parâmetros e Subsídios para a Reparação” (FGV, 2020d; 2020e; 2020f), terminam por restringir o acesso aos programas reparatórios, desdobrando-se em danos causados pelo processo reparatório.

Outra evidência dessa incompreensão pela Fundação Renova pode ser observada a partir da análise dos dados da Ouvidoria e dos canais de relacionamento, cujos dados serão trabalhados na 149 deste estudo.

Para fins de elegibilidade ao Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, os critérios são definidos pelo TTAC: comprometimento da renda em razão de interrupção comprovada das atividades produtivas ou econômicas, em decorrência do desastre, das quais o atingido dependesse financeiramente.¹⁵⁸ Não há, nos documentos que definem o escopo do AFE, uma definição mais detalhada das categorias de subsistência e das

¹⁵⁷ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1000415-46.2020.4.01.3800.

¹⁵⁸ Cláusula 137: “Caberá à FUNDAÇÃO desenvolver um programa de auxílio financeiro emergencial à população IMPACTADA que tenha tido comprometimento de sua renda em razão de interrupção comprovada, nos termos da CLÁUSULA 21, de suas atividades produtivas ou econômicas em decorrência do EVENTO, até o restabelecimento das condições para retomada [das atividades produtivas ou econômicas] [...] CLÁUSULA 138: “Para que seja concedido um auxílio financeiro mensal, será necessário cadastramento e verificação da dependência financeira da atividade produtiva ou econômica”.

formas de comprovação da atividade. A Fundação Renova (2021a) informou à CTOS que utiliza o mesmo enquadramento realizado pelo PIM.

A definição do conceito de subsistência no âmbito do PG21 é especialmente sensível em razão das discussões quanto ao cabimento de auxílio emergencial para essa categoria. A definição ambígua apresentada à CTOS, como mencionado, não adere aos processos e dinâmicas socioterritoriais pós-desastre, visto que a interrupção da atividade pode se dar de inúmeras formas dentro de um contexto de desastre, atingindo as mais diversas gradações e categorias em suas formas de aferição de renda monetária e não monetária (FGV; RAMBOLL, 2020).

Uma possível perspectiva, que leve em consideração os critérios de elegibilidade do AFE estabelecidos pelo TTAC, em especial a exigência de dependência da atividade econômica praticada, pode considerar que tal dependência somente é possível no caso da concepção mais ampla da subsistência. Uma construção nesse sentido decorre da ideia de que não seria factível pressupor dependência econômica exclusiva de uma família da sua produção para consumo próprio, ou seja, sem geração de renda monetária e sem prever a possibilidade de aquisição de bens – ainda que não se negue a importância do reconhecimento dessa atividade para fins de indenização.

Como afirmado pela Fundação Renova em seu ofício (2021a), a dependência econômica da atividade pode ser verificada quando a pessoa atingida e sua família estão inseridas na condição socioeconômica de subsistência, que envolve uma série de estratégias de reprodução material e social da família. Essa visão pressupõe, entretanto, ao contrário do que alegam as empresas e a AGU, que a atividade de subsistência considerada no seu todo abrange também a obtenção de renda monetária, em adição às dinâmicas sociais de escambo e autoconsumo.

A ambiguidade da definição da Fundação Renova tem consequências importantes que se refletem já no momento de cadastramento. Especificamente com relação à pesca de subsistência, a Fundação Renova (2021a) informou que faz enquadramento automático na categoria de subsistência quando entende que a pessoa atingida não é capaz de comprovar o ofício, independentemente da declaração fornecida no momento do cadastro, a partir dos critérios fornecidos pela Lei de Pesca.

A confusão terminológica aqui descrita teve sérias implicações para pelo menos 4.537 titulares de AFE¹⁵⁹ – que estão incluídos nessa categoria também sem a consideração das nuances conceituais aqui discutidas – entre as quais, conforme a Fundação Renova

¹⁵⁹ Conforme informação prestada pela Fundação Renova no episódio de cancelamentos judicializados em julho de 2020, sob a justificativa de prática de atividades de subsistência.

afirma (2021a), há pessoas enquadradas automaticamente na categoria de atividade de subsistência, independentemente da sua autodeclaração.

A exclusão das atividades de subsistência do AFE independentemente da aceção que se escolha como critério de enquadramento (se subsistência ou autoconsumo) e do tipo de renda que se considere (se monetária ou não monetária), além de indevida, distorce as premissas e objetivos de uma política dessa natureza. As pessoas que exercem esse tipo de atividade na bacia do Rio Doce se viram, após o desastre, impossibilitadas de acessar os recursos essenciais ao seu sustento. Tem-se, então, que essa postura tem se refletido no comprometimento dos direitos das pessoas atingidas a uma justa reparação, desdobrando-se em danos oriundos do próprio processo reparatório.

6.5 Evidências acerca das invisibilidades a partir de análise qualitativa das reclamações nos canais da Fundação Renova e Ouvidoria

Os canais de relacionamento (0800, *site*, CIAs) e a Ouvidoria da Fundação Renova, ambos contemplados pelo PG06, funcionam como meio de interação, diálogo e relacionamento contínuo entre a Fundação Renova e a população atingida e demais públicos interessados, seja para acolhimento de demandas e manifestações, seja como mecanismo de acesso à informação.

Os canais de relacionamento podem ser considerados o primeiro meio de comunicação das pessoas atingidas para pleitear demandas acerca dos danos decorrentes do desastre, de modo que “recebem e tratam manifestações relacionadas às ações de reparação e remediação da Fundação Renova e insatisfação dos processos e execução dos programas” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2020b, p.84-85).

Todas as manifestações recebidas são registradas no “Sistema de Gestão de Stakeholders” (SGS), sendo consolidadas em uma única base de dados. Após recebidas, as solicitações são classificadas em dois níveis de complexidade: (i) o nível 1, de baixa complexidade, compreendido como manifestações que podem ser resolvidas por meio do “*frequently asked questions* (FAQ)”; e (ii) o nível 2, de alta complexidade, resolvidas pelo ponto focal do tema a que se refere a manifestação na Fundação Renova.

A Ouvidoria, por sua vez, “trata de reclamações que tenham caráter de denúncia, inclusive aquelas que contemplem casos de negligência de atendimento dos próprios canais e dos programas executados pela Fundação Renova” (FUNDAÇÃO RENOVA,

2020b, p.84-85). É, portanto, um meio específico para denúncias relacionadas a possíveis violações de direitos humanos, ao descumprimento do código de conduta, normas internas e valores da FR. Embora seja um dos pilares do PG06, não se reporta diretamente ao programa, pois está vinculada ao Conselho Curador.

É importante destacar, enquanto premissas para o desenvolvimento das atividades tanto da Ouvidoria como dos canais de relacionamento, os critérios de efetividade estabelecidos no Princípio Orientador 31 (PO31), dos princípios orientadores da ONU (UNGP): legitimidade, acessibilidade, previsibilidade, equidade, transparência, respeito aos direitos humanos, processos de melhoria contínua, participação e diálogo com as partes interessadas (FGV, 2019d, p. 69).

Tendo isso em vista, esta subseção analisa os resultados encontrados a partir de um esforço exploratório para aprofundar a análise empreendida nos subitens anteriores quanto ao atendimento pelo PG21 aos grupos vulneráveis (pessoas em situação de pobreza, mulheres, idosos/jovens, povos e comunidades tradicionais e subsistência). A análise qualitativa das reclamações referentes ao AFE foi feita em duas etapas, descritas no APÊNDICE F — Nota metodológica da análise qualitativa realizada no Capítulo 6.

6.5.1 Panorama geral das manifestações sobre o AFE

A apresentação de um panorama geral sobre as descritivas das manifestações referentes ao AFE nos canais de relacionamento (não inclusa a Ouvidoria nessa etapa) da Fundação Renova nos permite apreender alguns padrões e tendências, ao longo do tempo, dos pleitos das pessoas atingidas no âmbito do programa. O gráfico abaixo mostra que os principais pontos de pico de manifestações foram entre 2016 e 2017, nos meses de junho/julho, além do período que compreende 2018 e 2019.

Como hipóteses para tal comportamento dos dados, é possível retomar a linha do tempo da implementação do programa. Em 2016, quando da assinatura do TTAC, o AFE foi oficialmente estabelecido, ainda que em substituição ao chamado “auxílio subsistência”,¹⁶⁰ que passou por ajustes para contemplar as disposições do TTAC.

Já nos anos de 2018 e 2019, merecem destaque a apresentação do escopo do programa à CTOS para avaliação, possivelmente implicando intensificação dos debates na câmara técnica, e a discussão sobre a natureza do AFE em âmbito judicial, com o

¹⁶⁰ Como mencionado, o auxílio subsistência foi estabelecido no primeiro aditivo ao Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar, ainda em 2015 e tinha o valor de um salário mínimo acrescido de 20% por dependente.

risco de sua equiparação aos lucros cessantes, e a assinatura do TAC-Gov. Em julho de 2020, nota-se a movimentação relacionada ao maior cancelamento unilateral já feito de auxílios na bacia, revertido por decisão judicial.

Com relação a 2018-2019, cumpre dizer que nessa época também surgiram diversos boatos nos territórios relacionados ao encerramento de atendimento,¹⁶¹ desmembramento familiar como exigência para recebimento do AFE,¹⁶² e cobrança para o cadastro entre outubro de 2018 e abril de 2019, gerando a mais intensa procura por parte dos atingidos. A partir das informações falsas correndo no território e dada a assinatura do TAC-Gov, no dia 26/10/2018 a Fundação Renova soltou comunicado reforçando que executaria, normalmente, após o dia 5 de novembro de 2018, todas as suas atividades e programas, respeitando, em sua totalidade, o que foi definido pelo TTAC e pelo TAC Gov.¹⁶³

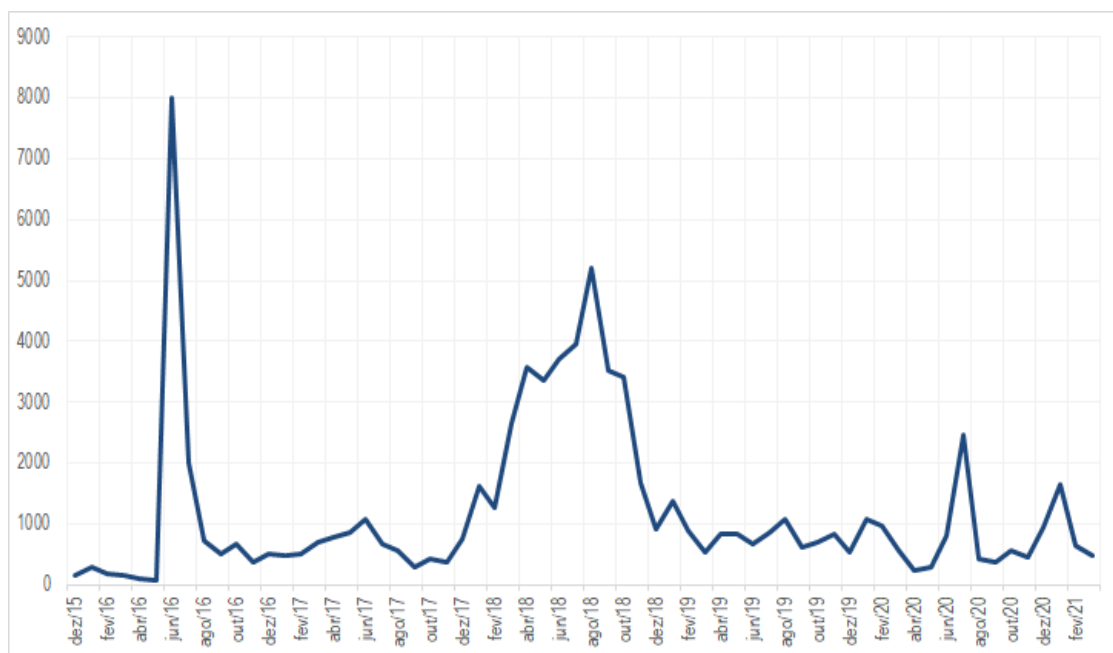
O Gráfico 18 ilustra a evolução das manifestações relativas ao AFE nos canais de relacionamento entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2021.

¹⁶¹ É FALSA a informação de que a Fundação Renova encerrou os atendimentos nos escritórios do PIM. **Renova esclarece**, 19 out. 2018. Disponível em: <www.fundacaorenova.org/noticia/e-falsa-a-informacao-de-que-a-fundacao-renova-encerrou-os-atendimentos-nos-escritorios-do-pim/>. Acesso em: jun. 2021.

¹⁶² INFORMAÇÕES sobre cadastro no auxílio financeiro emergencial (AFE) em Santa Cruz do Escalvado. **Renova esclarece**, 21 nov. 2018. Disponível em: <www.fundacaorenova.org/noticia/renova-esclarece-informacoes-sobre-cadastro-no-auxilio-financeiro-emergencial-afe-em-santa-cruz-do-escalvado/>. Acesso em: maio 2021.

¹⁶³ FUNDAÇÃO renova reafirma que continuará conduzindo as ações previstas no TTAC. **Renova esclarece**, 26 out. 2018. Disponível em: <www.fundacaorenova.org/noticia/fundacao-renova-reafirma-que-continuara-conduzindo-as-acoes-previstas-no-ttac/>. Acesso em: maio 2021.

Gráfico 18 — Evolução do número de manifestações referentes ao AFE nos canais de relacionamento da Fundação Renova

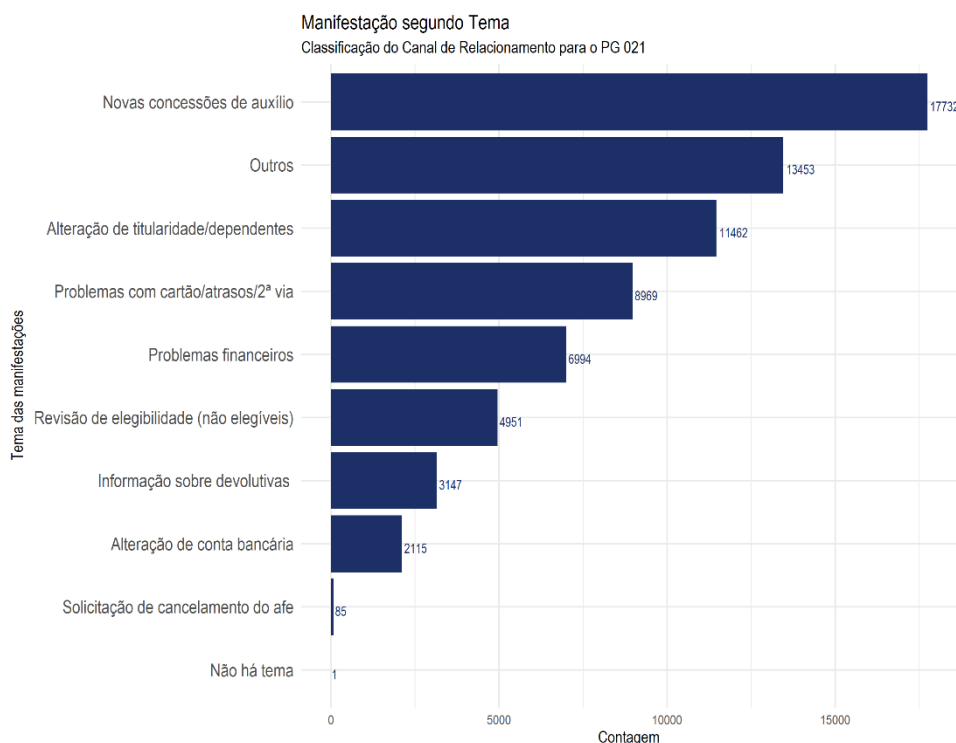


Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos canais de relacionamento (2021).
Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Versão: 12/4/2021

Os pedidos de novas concessões de auxílio aparecem como a principal temática tratada pelos manifestantes junto aos canais de relacionamento (mais de 17 mil manifestações acumuladas entre 2015 e abril de 2021). No mais, chama a atenção o montante de casos que versam sobre pedidos de alteração de titularidade/dependentes (mais de 11 mil manifestações), problemas com o cartão e atrasos (mais de 8 mil manifestações), problemas financeiros (mais de 6 mil) e revisão de elegibilidade (quase 5 mil manifestações).

O Gráfico 19 ilustra a distribuição temática das manifestações acumuladas relativas ao AFE. Cumpre ressaltar que essa classificação é feita pela própria Fundação Renova.

Gráfico 19 —Temas das manifestações referentes ao AFE segundo classificação da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos canais de relacionamento (2021).
Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Versão: 12/4/2021.

Em relação às manifestações que versam sobre o AFE, mas não são classificadas pela Fundação Renova como tal, os temas com maior frequência nos anos de 2020 e 2021 foram referentes a solicitações de cadastro (para ingressar posteriormente no PG21), Portal do Advogado e informações sobre devolutivas.

Chama a atenção também que tanto em 2020 quanto em 2021 há um quantitativo de mais de 100 manifestações não classificadas pela Fundação Renova como sendo referentes ao AFE, mas cujo conteúdo aborda a revisão de negativa de elegibilidade. Com relação a esse ponto, cumpre destacar que a Fundação Renova e as empresas alegam em recurso administrativo¹⁶⁴ contraposto à Deliberação nº 485 do CIF segundo a qual

não há comprovação de que os titulares dos AFEs cancelados tenham discordado do cancelamento, insurgindo-se em face deste e/ou

¹⁶⁴ SAMARCO MINERAÇÃO S.A. Número do processo: 02001.001577/2016-20 Ref.: Notificação nº 4/2021-CIF/GABIN, petição de 12/4/2021. FUNDAÇÃO RENOVA. Ofício SEQ33427-2021/GJU, de 12/4/2021.

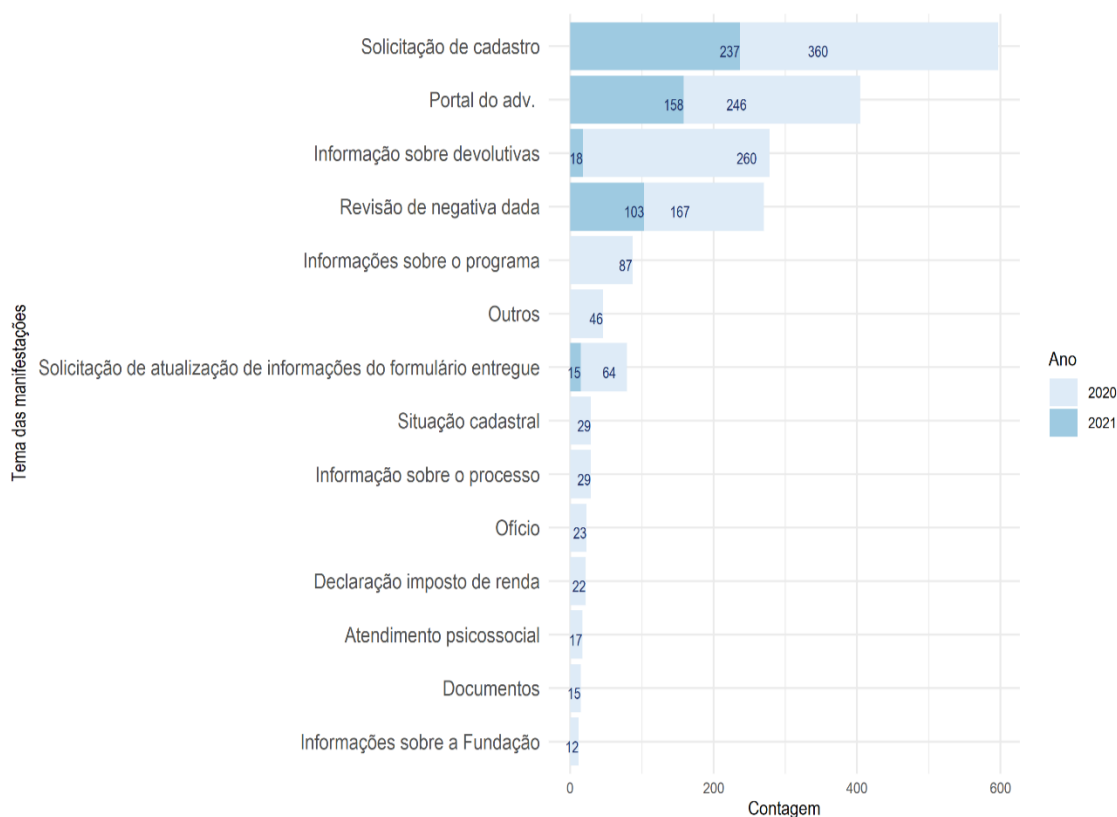
apresentado quaisquer questionamentos, assim como não há evidência de que não lhes tenha sido oferecido o devido contraditório pela Fundação Renova (CIF, 2021a).

Alegam que entre os 141 AFEs cancelados, há apenas um caso de insurgência individual por intermédio da Assessoria Técnica Independente do Centro Alternativo de Formação Popular Rosa Fortini e um ofício da Assessoria Técnica dos Atingidos de Barra Longa (Aedas) e que “à exceção dessas situações, depreende-se que os cancelamentos de AFE foram aceitos, diante da ausência de qualquer questionamento por parte dos antigos titulares” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021g, §§ 60-62).

Todavia, observa-se, pelo dado abaixo, que as mais de 100 manifestações¹⁶⁵ sobre o tema simplesmente não foram categorizadas pela Fundação Renova enquanto manifestações do PG21, mas que elas de fato existiram e mostram a insurgência dos atingidos no período com relação ao cancelamento:

¹⁶⁵ As manifestações foram obtidas através de um primeiro filtro nas bases de canais de relacionamento, retirando manifestações referentes ao PG21, presentes na coluna “manifestação/assunto” e um segundo filtro, obtendo somente as manifestações que utilizavam o termo AFE e/ou “auxílio financeiro emergencial”, com ou sem acento. Em suma, os dados representam as manifestações que citam o PG21, mas que não foram categorizadas pela Fundação Renova na coluna “manifestação/assunto” na base de canais de relacionamento como sendo do PG21.

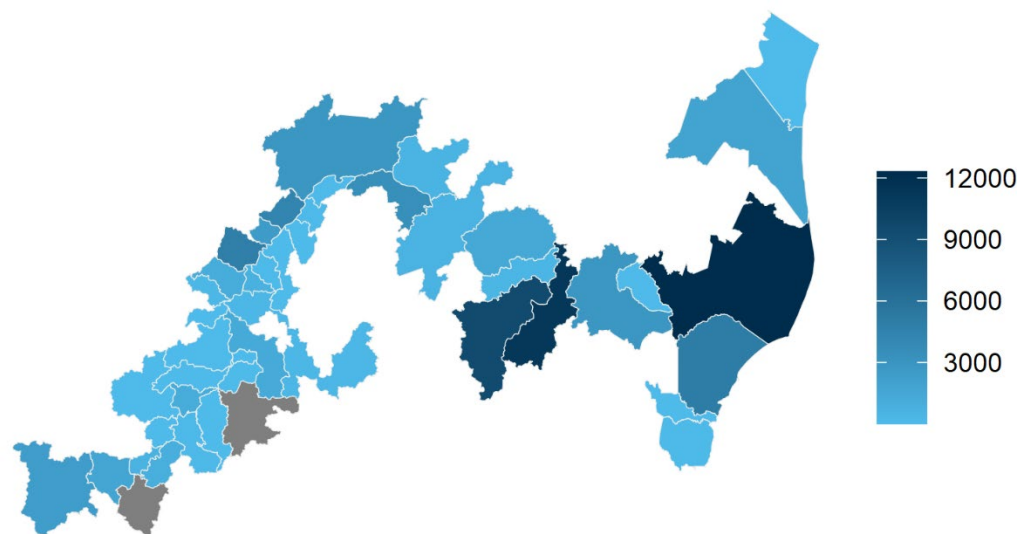
Gráfico 20 — Temas das manifestações referentes ao AFE que não foram classificados pela Fundação Renova (2020 e 2021) – Canais de relacionamento da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos canais de relacionamento (2021).
 Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE e outras que mencionam o programa, entre janeiro de 2020 e abril de 2021.
 Versão: 12/4/2021.

No âmbito territorial, contemplando toda a base de dados analisada, os locais com maior frequência de manifestações são Linhares (mais de 12 mil manifestações), Baixo Guandu (mais de 11 mil manifestações), Aimorés (mais de 9 mil), Aracruz (mais de 5 mil) – todos municípios do Espírito Santo –, além de Belo Oriente (4.856 manifestações), Periquito (4.351 manifestações) e Tumiritinga (3.488 manifestações). O mapa abaixo expõe essa distribuição ao longo da bacia.

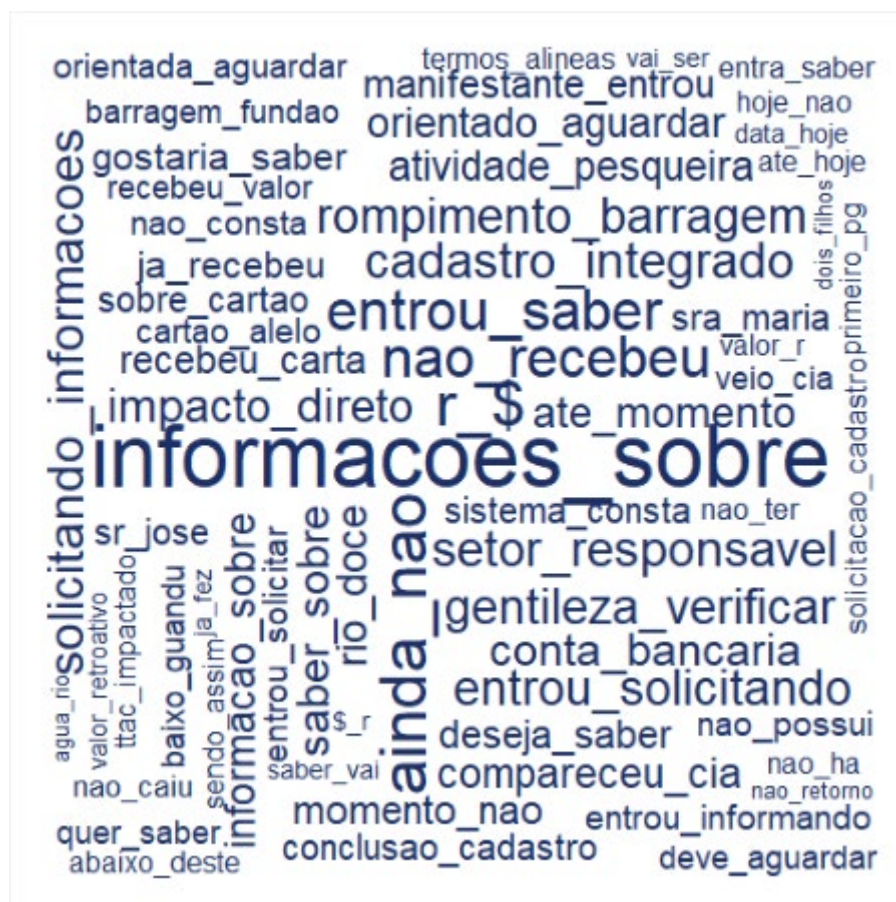
Figura 8 — Mapa de distribuição das manifestações referentes ao AFE nos 45 municípios atingidos – Canais de relacionamento da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos canais de relacionamento (2021).
Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Versão: 12/4/2021.

Ao explorar a frequência dos termos mais mencionados pelos manifestantes aos canais de relacionamento quando desejam comunicar-se sobre algo envolvendo o AFE, é possível perceber que pedidos de informação, reclamações de não recebimento e termos que indicam a demora/morosidade do processo (“ainda não”, “demora”, “até o momento”) são os mais repetidos. As figuras abaixo ilustram essa relação dentro da análise de conteúdo sistemática, e, nisto, destaca-se a centralidade do termo “não” associado a “recebeu”, “ainda”, “momento”, “informação”. Esses resultados sugerem que as pessoas atingidas tendem a recorrer a Fundação Renova para relatar problemas na demora da concessão do AFE.

Figura 9 — Nuvem de palavras das manifestações referentes ao AFE – Canais de relacionamento da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos canais de relacionamento (2021).
Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Versão: 12/4/2021. A nuvem foi construída considerando os 500 termos com maior frequência de menção.

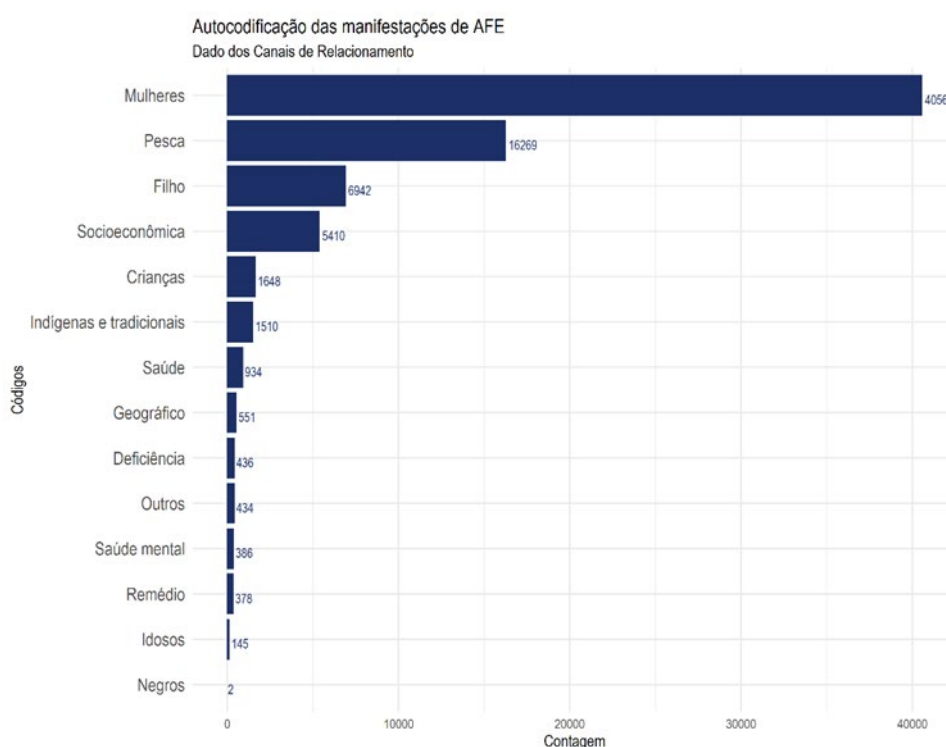
A Figura 10 aponta a nuvem de coocorrência de termos relacionados ao termo “não”, este que foi de maior frequência (59.863 vezes) dentro das manifestações referentes ao AFE, ou seja, ilustra quais termos são utilizados conjuntamente nos relatos trazidos com relação à frequência (espessura da linha) e recorrência (distância ou proximidade dos pontos)

Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Versão: 12/4/2021.

¹⁶⁶ A escolha de análise dos termos relacionados no contexto do termo "não" se deve a sua frequência de 59.863 vezes dentro da base analisada, sendo, assim, o termo único de maior frequência. A nuvem de conexões demonstra as palavras que mais frequentemente estão relacionadas e aparecem próximas tanto anteriormente quanto após o termo "não". Para obtenção dos termos relacionados foi utilizada a função Key Word in Context" (Kwic).

cumprimento aos postulados da “Reconstrução Melhor” e premissas da ABDH (FGV, 2019a).

Gráfico 21 — Principais vulnerabilidades identificadas na autocodificação das manifestações referentes ao AFE – Canais de relacionamento da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos canais de relacionamento (2021).
Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Versão: 12/4/2021. Os termos que compõem cada bloco estão expostos no APÊNDICE F — Nota metodológica da análise qualitativa realizada no Capítulo 6.

Assim, para além das categorias centrais (mulheres, idosos/jovens e povos/comunidades tradicionais), os demais códigos foram criados com intuito de identificar a menção a outras vulnerabilidades e observar se estão relacionadas aos grupos em questão.

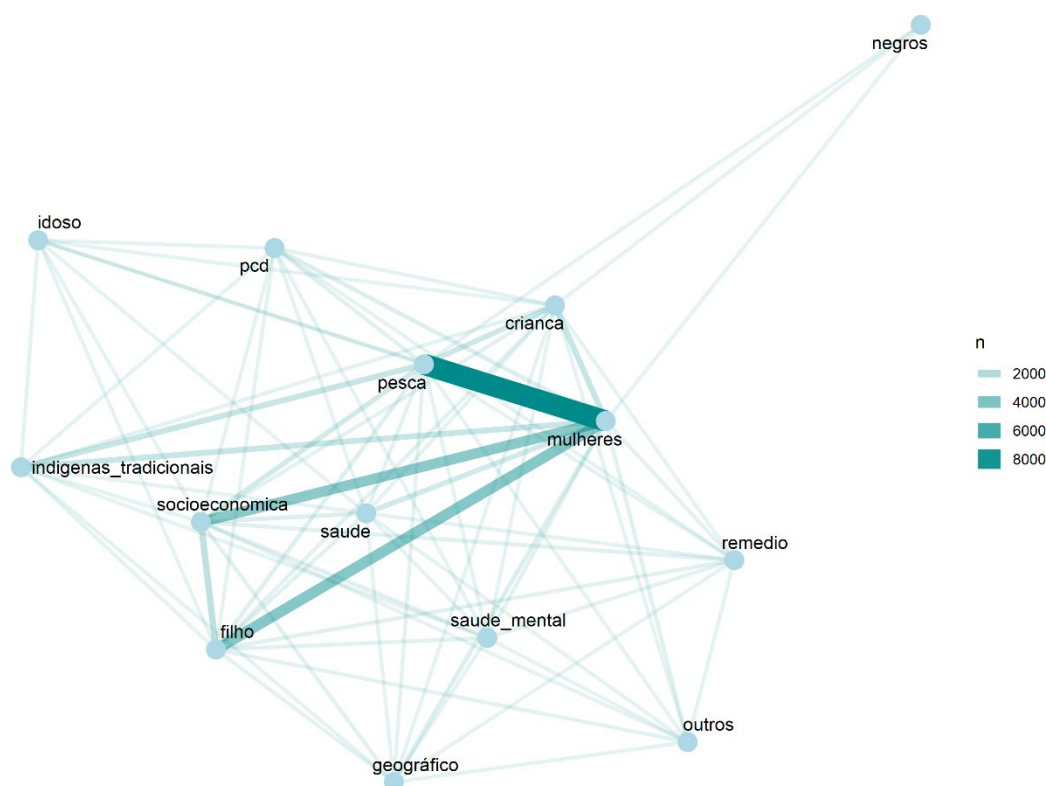
Como é possível ver na tabela e no gráfico abaixo, o grupo de mulheres possui forte relação com termos referentes a pesca, filho e vulnerabilidade econômica, sendo os códigos com maior relação entre si. Dos demais grupos, indígenas, tradicionais e crianças possuem uma conexão com os termos de pesca e mulheres.

Quadro 2 — Resultado das relações entre blocos temáticos da autocodificação das manifestações referentes ao AFE – Canais de relacionamento da Fundação Renova

Código 1	Código 2	Total de vezes que aparecem juntos nas manifestações
Mulheres	Pesca	8.777
Mulheres	Filho	3.638
Mulheres	Socioeconômica	3.415
Socioeconômica	Filho	1.418
Mulheres	Indígenas e tradicionais	1.118
Pesca	Indígenas e tradicionais	1.117
Mulheres	Criança e adolescente	1.116
Pesca	Criança e adolescente	922
Mulheres	Saúde	786
Pesca	Socioeconômica	743
Mulheres	Geográfico	376
Saúde	Socioeconômica	343
Mulheres	PCD	336
Pesca	Filho	278
Socioeconômica	Saúde mental	203

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos canais de relacionamento (2021).
 Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Versão: 12/4/2021. Os termos que compõem cada bloco estão expostos no APÊNDICE F — Nota metodológica da análise qualitativa realizada no Capítulo 6.

Figura 11 — Rede de relações entre blocos temáticos da autocodificação das manifestações referentes ao AFE – Canais de relacionamento da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos canais de relacionamento (2021).
Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que apenas mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Versão: 12/4/2021. Os termos que compõem cada bloco estão expostos no APÊNDICE F — Nota metodológica da análise qualitativa realizada no Capítulo 6.

Quando se explora em mais detalhes quais os termos que aparecem nos blocos temáticos, chama a atenção o montante de manifestações feitas por mulheres que comentam sobre o exercício da atividade pesqueira, tal como menciona o cadastro.

Enquanto hipótese para tal resultado, cumpre destacar as problemáticas já apontadas anteriormente sobre a invisibilidade das mulheres no exercício da atividade produtiva da pesca, além da desigualdade no momento do cadastramento, sendo elas usualmente classificadas como “dependentes” dos maridos. Nesse sentido, o termo “desmembramento” apareceu 247 vezes. Os termos “fome” e “depressão/suicídio” foram destacados aqui a fim de qualificar a gravidade de algumas narrativas comunicadas pelas mulheres.

Ademais, o Quadro 3 também explora a ideia de “vulnerabilidade socioeconômica” e, nesse caso, caso chamam a atenção as menções a “dificuldade financeira” (n = 662), “cesta básica” (n = 712) e “salário mínimo” (831).

Quadro 3 — Contagem da aparição de termos para mulheres e vulnerabilidade socioeconômica - Canais de Relacionamento da Fundação Renova

Categoria	Termos	Total de vezes que aparecem nas manifestações
Mulheres	Atividade pesqueira/pesca	11.793
	Cadastro	13.290
	Depressão/suicídio	195
	Fome	147
	Desmembramento	247
Socioeconômica	Dificuldade financeira	662
	Cesta básica	712
	Salário mínimo	831

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos canais de relacionamento (2021).

Observação: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Versão: 12/4/2021. Os termos que compõem cada bloco estão expostos no APÊNDICE F — Nota metodológica da análise qualitativa realizada no Capítulo 6.

Qualificação dos relatos a partir da Ouvidoria da Fundação Renova

Os dados até agora apresentados referem-se às manifestações encaminhadas para os canais de relacionamento da Fundação Renova. Para ilustrar e qualificar alguns desses relatos, foi realizada uma seleção de casos paradigmáticos entre as denúncias encaminhadas para Ouvidoria da Fundação Renova – e, que, portanto, são aquelas com maior criticidade e que versam sobre possíveis violações de direitos. Entre os tipos de manifestação recebidos pela Ouvidoria da Fundação Renova, cumpre destacar que a maior parte consiste em “reclamações em relação aos processos e prazos de atendimento”, que correspondem a cerca de 80% dos registros (CT-PDCS, 2021). As manifestações referentes ao AFE, ao Cadastro e PIM) correspondem, juntos, a cerca de 79% das manifestações já recebidas pela Ouvidoria (CT-PDCS, 2021). Ademais, uma série de manifestações classificadas como críticas nos canais de relacionamento são encaminhadas para tratamento pela Ouvidoria.

No que tange à questão de gênero, destaca-se o caso de uma atingida que reclama da morosidade do atendimento do PG21, do qual ela espera uma resposta há dois anos (BDOFR, 2020, ID: 10334). Ela indica que está com depressão e não tem dinheiro

sequer para comprar remédios pois depende do dinheiro que recebe via Bolsa Família.

Outro exemplo:

Eu só quero ser compreendida também, já vai fazer 3 meses em análise eu procuro ter paciência, mas as coisas ficam só piorando, meu filho precisando de remédios, até eu ficando em depressão com essa epidemia as coisas ficaram mais difícil, alguém da fundação renova só ligaram uma vez para saber como está meu filho, como disse moro a menos de 300 metros do rio e moradora da minha comunidade a 40 anos, nunca sair daqui para morar em outro lugar... Foi tirado meu auxílio injustamente. Eu queria uma resposta se a ouvidoria realmente se poderia me ajudar com sim ou não, para eu não possa vim adoecer mais ainda, queria muito que pedisse alguém para averiguar o que eu estou relatando. Esperando resposta com muita fé em deus. por favor! (BDOFR, 2020, ID: 10519).

Nessa tônica, um atingido, homem, buscou a Ouvidoria para se informar a respeito da carta de cancelamento do AFE. Ao ser informado que esta é a versão final, sem possibilidade de revisão, ele mencionou que a Fundação Renova “estaria tirando o alimento da boca de duas crianças” (BDOFR, 2020, ID: 10688). Uma situação semelhante de vulnerabilidade também é narrada por outra atingida, que espera há dois anos pelo pagamento do AFE, e foi despejada da casa em que morava com a filha de 17 anos, ambas desempregadas (BDOFR, 2020, ID: 9765).

Outro caso emblemático é o de uma pescadora de subsistência e faiscadora que se autodeclara como ribeirinha e que teve o AFE cortado em 2020 (BDOFR, 2020, ID: 11592). Ela relata que tem um filho que desenvolveu dermatite aos 4 anos, resultado do contato com a água do Rio Doce, e que, por isso, aumentou os gastos com medicamentos e água mineral (para o banho da criança). Ela relata que o dinheiro do auxílio era essencial para seu sustento e para cuidar de seu filho. Esse tipo de relato foi identificado no relatório da FGV (2019a) e indica uma tendência a sobrecarga doméstica de mulheres que dependem do dinheiro para sua sobrevivência e de seus dependentes. Em nenhum momento a senhora se refere a qualquer tipo de ajuda por parte de algum homem.

A violência doméstica é narrada por uma atingida que recorre à Ouvidoria para pedir o desmembramento do cadastro de seu ex-marido e, consequente, mudança de titularidade do AFE para seu nome. A atingida relata que existe uma medida protetiva contra o ex-companheiro por tentativa de agressão física e feminicídio (BDOFR, 2020, ID: 10535). Outro caso é o de uma atingida cujo marido gasta o AFE em bebidas e drogas, a violenta e não divide o valor com ela para manutenção das despesas da casa (BODFR, 2020, ID: 10795). Tais situações de risco de violência de gênero relacionadas

a problemáticas com a titularidade do benefício na mão de homens, é discutida pela FGV (2019a; 2021), conforme já exposto.

Foi possível capturar narrativas de pessoas que se autoidentificaram como povos tradicionais contestando os pareceres negativos de elegibilidade ao AFE, justificados por “falta de documentação”, mesmo após o reconhecimento coletivo da autodeclaração de pescadores de subsistência. Em outro relato similar, o denunciante sinaliza que

eles estão afirmando que minhas declarações não são verdadeiras, e isso é muito grave, deve ser comprovado. Até o momento, a Fundação Renova não realizou nenhum estudo socioeconômico para poder atestar essas informações. As minhas palavras têm presunção de veracidade até o momento que for comprovado o contrário. Isso é um absurdo e desrespeito comigo e minha família! (BDOFR, 2020, ID: 9756).

Finalmente, no que diz respeito às violações decorrentes da categorização realizada pela Fundação Renova como atividade de subsistência, é possível identificar o caso de uma pescadora que teve seu pleito ao AFE negado. A atingida declara que não concorda com o parecer negativo de seu processo, uma vez que considera que a exigência de documentos formais é desproporcional a sua atividade pesqueira artesanal. A pesca, para a atingida, servia para prover alimentos para ela e sua família e tal decisão da Fundação Renova vai contra a autodeclaração coletiva e comunitária realizada previamente (BDOFR, 2020, ID: 9743).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou oferecer subsídios aos debates que vêm sendo levados a cabo acerca do escopo e da continuidade do Auxílio Financeiro Emergencial no sistema CIF e em âmbito judicial, o que é feito por meio de uma análise acerca da natureza do referido auxílio, seu desenho, critérios de elegibilidade e procedimentos adotados, bem como sua execução e cobertura ao longo dos cinco anos que sucederam sua implementação.

Sobre o escopo e a natureza do AFE

- O AFE cumpre o papel de mecanismo de resposta emergencial visando garantir a recuperação do território atingido por meio da transferência de renda às pessoas atingidas. Ademais, considerando as previsões existentes nos acordos firmados, o papel exercido pelo AFE no contexto pós-desastre e a literatura e diretrizes aplicáveis, atesta-se que o AFE deve ser compreendido não como uma medida indenizatória, pois não tem como objetivo a reparação do dano socioambiental em si, mas sim como um mecanismo transferência de renda, cujo objetivo central é contemplar os efeitos da perda de renda como decorrência do desastre ao viabilizar que as populações apreendam recursos para sua sobrevivência e mitigar os efeitos do empobrecimento que decorrem do impacto nas atividades econômicas ocorrido nos territórios.
- Nesse sentido, o AFE é instrumento para a concretização, no âmbito do caso do Rio Doce, de uma série de normas nacionais e internacionais sobre responsabilidade civil, dano ambiental e direitos humanos. Tem respaldo notadamente no princípio do poluidor pagador, a partir da percepção de que é o dano ambiental causado pelas empresas a origem da impossibilidade de geração de renda e consequente violação de direitos humanos. Soma-se, ainda, uma noção ampla de responsabilidade civil socioambiental pelo desastre e os arts. 950 e 951 do Código Civil.
- É certo, portanto, que para além de ser estabelecido contratualmente no âmbito do processo de reparação, o AFE encontra amplo respaldo normativo e é um instrumento necessário para lidar com as violações constatadas no caso Rio Doce com relação aos impactos sobre as possibilidades de aferição de renda.
- Para atendimento dos parâmetros normativos elencados e a partir da revisão de literatura sobre pobreza e desastres, foi possível identificar que a transferência de renda direta às populações atingidas deve funcionar como um mecanismo de

resposta para mitigar os processos de exclusão social e pauperização decorrentes do desastre. Também é necessário considerar que pessoas em situação de pobreza prévia ao desastre, assim como outros grupos vulneráveis (como mulheres, pessoas negras, idosos etc.), possuem menos capacidade para readaptar-se, construindo, assim, resiliência. No período pós-desastre, há uma tendência à pauperização das pessoas atingidas, ou agravamento de condições prévias de pobreza, fenômeno que deve ser considerado como uma problemática a ser enfrentada pelas medidas de resposta emergenciais. Estudos prévios demonstram que as famílias beneficiárias de transferência de renda em contexto de desastres utilizam o recurso para sua sobrevivência, compra de alimentos e bens de consumo básico, sendo assim indispensável para reprodução do tecido social das comunidades atingidas.

- Diante desse cenário, conclui-se que a relação que o AFE guarda com a situação de agravamento da pobreza não decorre da transferência de uma obrigação estatal de prestar assistência social para as empresas privadas signatárias do TTAC. Trata-se, em verdade, de medida necessária para lidar com as consequências do desastre percebidas de acordo com os diferentes graus de vulnerabilidade das pessoas atingidas. Uma vez que se trata de um desastre tecnológico causado por empresas, a responsabilidade por garantir que esse processo se dê de acordo com as melhores práticas de resposta pós-desastre é das empresas poluidoras, de acordo com as normativas e diretrizes elencadas.

Decisões judiciais e o debate acerca da natureza, escopo e da execução do AFE no âmbito da 12ª Vara Federal

- Diante da importância do AFE no contexto pós-desastre no caso Rio Doce, diversas foram as oportunidades nas quais o auxílio foi sendo objeto de judicialização. Destaca-se, no presente relatório, o debate travado acerca da natureza jurídica do auxílio, seu escopo e execução, bem como sobre a continuidade dos pagamentos e sobre medidas de cancelamento adotadas pela Fundação Renova entre 2019 e 2020. Mais recentemente, observa-se também a discussão acerca da inclusão do AFE nos termos de quitação firmados em razão da implementação do “Sistema Indenizatório Simplificado”, no qual são realizados os pagamentos de indenizações individuais estipuladas pelas decisões judiciais proferidas no âmbito do Eixo Prioritário nº 7, no âmbito da 12ª Vara Federal.

- Sobre a natureza jurídica do AFE, a última decisão proferida pelo TRF 1 em 10/8/2020 externaliza o entendimento de que o auxílio detém autonomia frente às indenizações previstas no TTAC, o que inviabilizaria o pleito da Samarco de que os pagamentos realizados a título de AFE fossem descontados dos lucros cessantes recebidos pelos atingidos.
- Embora tenha restado clara a autonomia do AFE face às verbas indenizatórias, as empresas e a Fundação Renova sustentaram a inclusão do AFE no termo de quitação assinado pelos atingidos que aderem ao “Sistema Indenizatório Simplificado”. Essa quitação significou uma redução expressiva no quantitativo de titulares do auxílio, conforme dados dos relatórios de monitoramento mensal da Fundação Renova: de 14.671 titulares e 32.721 pessoas atendidas pelo Programa em dezembro de 2020 (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021e, p. 3), o AFE hoje atende 11.109 titulares e 24.368 pessoas (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021f, p. 3) em todo o território atingido.
- A quitação praticada diverge do posicionamento do TRF 1 acerca da autonomia do AFE e, ainda, vai de encontro ao propósito do AFE enquanto mecanismo de resposta ao desastre mediante transferência de renda. Em outras palavras, ao se condicionar a renúncia ao recebimento da indenização, resta desvirtuada a finalidade do auxílio financeiro, que é a de proporcionar meios de sobrevivência à população atingida até que se verifique a efetiva retomada das atividades econômicas mediante implementação das medidas reparatórias voltadas para esse propósito.
- Em paralelo, tendo em vista a determinação do CIF, em 30/7/2020 para prorrogação do AFE por mais um ano (Deliberação nº 417/2020) e as recomendações para adequação do escopo do AFE (Deliberação nº 420/2020), a Samarco instaurou novo incidente processual para apontar o que seria, a seu ver, uma tentativa de ampliação do escopo do AFE pelo CIF, ao objetivar associá-lo ao programa de proteção social e ao propósito de mitigação de vulnerabilidades e impugnar sua prorrogação, sob o argumento de que tal determinação não teria sido adequadamente fundamentada.
- O referido posicionamento também não se coaduna com a compreensão de que o AFE não se confunde com as verbas indenizatórias previstas no TTAC e que possui uma natureza própria, inerente aos mecanismos de resposta pós-desastre voltados à mitigação dos efeitos socioeconômicos decorrentes do desastre. A Deliberação nº 420/2020 traz apontamentos nesse sentido, com

recomendações para que os critérios de elegibilidade não sejam mais restritos do que aqueles previstos no TTAC, para que sejam estabelecidos critérios de priorização com base em vulnerabilidades e ao recomendar a melhor integração do AFE aos demais programas reparatórios. Seu objetivo não é, portanto, ampliar o escopo do AFE, mas sim o de posicioná-lo em perspectiva com os demais programas, de modo a potencializar uma resposta adequada ao desastre, em conformidade com o TTAC e as normas reguladoras emergentes do Sistema CIF.

- Sobre a prorrogação do AFE, o posicionamento do CIF coaduna-se com as discussões até hoje realizadas no âmbito judicial e do sistema de governança, nas quais não vêm sendo apresentadas evidências suficientes acerca da retomada das atividades econômicas. Considerando, novamente, a natureza do AFE, é necessária sua prorrogação até que medidas reparatórias efetivas possam viabilizar as condições necessárias à superação dos impactos socioeconômicos decorrentes do desastre.
- Finalmente, acerca dos cancelamentos praticados unilateralmente pela Fundação Renova entre 2019 e 2020, tem-se importante decisão¹⁶⁷ judicial pela qual a 12ª Vara Federal consignou a necessidade de que o procedimento de cancelamento seja individualizado, devendo ser garantida a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal.
- Cabe ainda questionar em que medida a adesão ao “Sistema Indenizatório Simplificado” pelas pessoas atingidas, com a consequente quitação para o AFE, foi feita de maneira informada, com o efetivo contraditório e observância do devido processo legal.

Considerações sobre a cobertura e a focalização do AFE

- A partir de dados Cadastro Socioeconômico e de pagamentos do AFE, ambos da Fundação Renova, verifica-se que a taxa de cobertura, que mede o percentual de famílias cadastradas e potencialmente elegíveis ao AFE que foram de fato atendidas pelo programa, é de 38,84% ao considerar todas as famílias cadastradas, independentemente da localização de suas propriedades principais. Analisando o indicador em questão por recorte geográfico, obtém-se a maior taxa para o baixo Rio Doce (47,23%) e menor taxa para o litoral

¹⁶⁷ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 501024354-89.2019.4.01.3800. ID 276019876. Data: 12/7/2020.

adjacente (28,76%). Um ponto que chama a atenção na análise por recorte geográfico é que o indicador em questão nunca ultrapassa 50%.

- Como mencionado, para um adequado atendimento das normas e parâmetros de boas práticas que respaldam o AFE, a transferência de renda direta às populações atingidas deve funcionar como um mecanismo de resposta para mitigar os processos de exclusão social e pauperização decorrentes do desastre. Sendo assim, embora *status* de pobreza e IDF não configurem critérios específicos de elegibilidade ao AFE, esses relacionam-se à vulnerabilidade das famílias, sendo que a priorização de famílias com alta vulnerabilidade nas ações de reparação no contexto de desastres é fundamental. Uma evidência de que o AFE apresenta algum grau de focalização quanto à renda familiar *per capita* ou ao IDF pode ser vista a partir da curva de concentração, que mostra que, considerando a totalidade das famílias cadastradas potencialmente elegíveis, 50% das que são atendidas pelo AFE encontram-se entre as 59,30% com menores rendas familiares *per capita* e 58,10% com menores IDFs. Assim, nesse caso, a proporção de famílias atendidas que é mais vulnerável (em termos de pobreza ou de IDF) é superior à proporção de famílias mais vulneráveis nessa curva, o que pode ser interpretado como uma espécie de concentração de atendimentos entre famílias com perfil mais vulnerável. Resultados similares, de que parece haver maior concentração dos atendimentos (focalização) entre famílias potencialmente elegíveis ao AFE mais vulneráveis nessas dimensões, também são encontrados para os diferentes recortes regionais, exceto para o alto Rio Doce.
- Como mencionado, para um adequado atendimento das normas e parâmetros de boas práticas que respaldam o AFE, a transferência de renda direta às populações atingidas deve funcionar como um mecanismo de resposta para mitigar os processos de exclusão social e pauperização decorrentes do desastre.

Considerações sobre problemas na implementação do AFE

- Tendo em vista as premissas identificadas na legislação brasileira, literatura especializada e recomendações internacionais sobre direitos humanos e desastres, bem como os documentos apresentados pelas empresas e pela Fundação Renova definindo o escopo do programa, chamam a atenção questões relacionadas aos parâmetros de elegibilidade e aos critérios probatórios, à relação que o AFE estabelece com os dados do Programa de

Cadastro, e às dinâmicas adotadas pelas empresas em responder a esses problemas.

- No que diz respeito aos procedimentos de verificação e comprovação da elegibilidade, observa-se uma falha na implementação e execução do programa consistente nas limitações dos procedimentos comprobatórios, em particular para as atividades econômicas informais, cuja elegibilidade ao AFE foi vinculada inadequadamente, pela Fundação Renova, à elaboração de políticas indenizatórias, muitas das quais foram canceladas ou não concluídas, após mudança de posicionamento da própria Fundação Renova.
- Os atingidos nessa situação representam cerca de um terço dos cadastros (são 11.586 pessoas “aguardando políticas” entre 31.699 cadastros que declaram a perda da renda) pelos dados da própria Fundação Renova, quantitativo que chama a atenção após mais de cinco anos decorridos do desastre e ainda vincula o reconhecimento das pessoas atingidas ao desenvolvimento de políticas indenizatórias pela própria Fundação Renova.
- Além disso, o Programa de Cadastro (PG01) apresenta problemas estruturais que repercutem na implementação do AFE, notadamente: o formato de coleta de informações por “titulares” de núcleo familiar, o que inclusive foi reconhecido pela própria Fundação Renova como ponto de revisão na chamada “fase 2” da metodologia; e a inadequação dos pareceres que apontam para a ausência de impacto direto sem motivação adequada, já que o desenho do cadastro não exige a comprovação dos danos pelo atingido no momento do cadastramento.
- Além disso, reforçam-se os problemas decorrentes do não reconhecimento de pluriatividades econômicas na bacia, a limitação do reconhecimento de danos por critérios de abrangência territorial – como o caso da região costeira do Espírito Santo – e as falhas decorrentes de ausência de dinamicidade e inexistência de mecanismos de revisão ou atualização dos danos e dados oferecidos na coleta cadastral.
- Os problemas estruturais identificados no desenho do AFE, o cancelamento de políticas indenizatórias condicionantes da elegibilidade de categorias informais, somados ao contexto de cancelamentos do auxílio e de sua inclusão nos termos de quitação para o novo sistema, podem explicar não apenas a redução que se vem observando no número de AFEs vigentes mas também a quantidade de cadastros ainda aguardando atendimento pelo programa.

Considerações sobre os papéis da possibilidade de comprovação e do parecer de existência de impacto direto na probabilidade de atendimento pelo AFE

- Com o intuito de verificar se a possibilidade de comprovação das atividades elegíveis ao AFE e o recebimento de um parecer de existência de impacto direto diferencia as chances de uma determinada família de ser atendida pelo programa, foram estimados modelos de previsão de atendimento pelo mesmo. Ao considerar nas estimações todas as famílias potencialmente elegíveis ao AFE por atenderem a pelo menos um dos critérios de elegibilidade passíveis de comprovação, os resultados mostram que o cenário em que há presença tanto da possibilidade de comprovação quanto de parecer de existência de impacto direto é aquele em que há maior média de probabilidade prevista de atendimento pelo AFE: 40,1%. A menor probabilidade estimada é de 4,6%, no cenário de ausência de ambas os aspectos de interesse.
- A partir da estimação da média dos efeitos marginais, é possível afirmar que a presença, seja da possibilidade de comprovação ou de parecer de existência de impacto direto, aumenta a média da probabilidade de atendimento da família pelo AFE. Entretanto, o maior aumento médio na probabilidade estimada de atendimento pelo AFE é aquele devido à presença de parecer de existência de impacto direto: cerca de 32 p. p. a mais na ausência da possibilidade de comprovação da atividade e cerca de 29 p. p. quando há presença possibilidade de comprovação de atividade. Ou seja, a presença de um parecer de existência de impacto direto é um fator muito relevante para a determinação do atendimento pelo AFE.

Considerações sobre a exclusão de grupos vulneráveis

- As normas de responsabilidade civil, de direito ambiental e de direitos humanos em contexto de desastres que respaldam o AFE impõem que a transferência de renda como mecanismo de resposta se dê com atenção às vulnerabilidades que caracterizam o perfil das pessoas atingidas, evitando agravá-las ou reproduzi-las e tratando de maneira adequada as violações e abusos decorrentes do desastre. Das recomendações previstas pela ONU, apreende-se que as empresas causadoras de danos devem priorizar ações para mitigar os impactos mais severos, sem deixar de agir sobre todos os danos e riscos. Fatores como discriminação social (presente nos marcadores sociais da diferença, como gênero, raça, idade, classe social etc.), geografia (isolamento social e dificuldade de acesso a bens e serviços), barreiras para efetiva participação social, *status*

socioeconômico (renda, educação e saúde) e exposição a choques devem ser levados em conta no planejamento e desenvolvimento ações reparatórias. Nesse sentido, no contexto pós-desastre, já foram identificados seis grupos como particularmente vulneráveis: (i) mulheres e meninas, (ii) crianças e adolescentes, (iii) pessoas idosas, (iv) pessoas com deficiência, (v) povos indígenas e povos e comunidades tradicionais e (vi) pessoas LGBTIA+. As políticas de reparação e resposta devem, portanto, levar em consideração a realidade desses grupos ao pensar em critérios de priorização e no seu desenho, a fim de não reproduzir desigualdades estruturais.

- Do cruzamento das informações sobre pagamentos do AFE com a identificação de gênero das pessoas atingidas no cadastro, foi possível observar que a proporção de famílias que recebem AFE e nas quais ao menos um dos titulares é mulher entre as famílias atendidas pelo programa é de 40,64%. A região do litoral adjacente é aquela que apresenta a maior concentração de mulheres titulares do AFE, onde a proporção de famílias que recebem AFE e nas quais ao menos um dos titulares é mulher é de 52,50% entre as atendidas pelo programa.
- Entre as famílias contempladas pelo AFE, naquelas com somente titulares mulheres, a renda familiar *per capita* pós-rompimento é mais concentrada em valores mais baixos do que nas famílias com somente titulares homens. Tal informação reforça o argumento sobre as interseções entre pobreza e gênero. No mais, a preferência pela titularidade masculina vai contra as recomendações nacionais e internacionais de programas de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família, que prioriza a mulher como beneficiária direta, à medida que ela tende a administrar o recurso de forma a beneficiar todos os membros da família. Argumenta-se, a partir da literatura especializada, que a titularidade feminina também é importante para mitigar a reprodução de desigualdades de gênero.
- Do cruzamento das informações sobre pagamentos do AFE com a idade das pessoas atingidas no Cadastro, constata-se que existe uma concentração de titulares do AFE na faixa etária de 35 a 54 anos. Ainda assim, é expressivo o contingente de pessoas com pelo menos 60 anos que são titulares do recurso, o que lança luz sobre a necessidade de considerar as especificidades desse grupo na implementação do programa. Isso é importante porque há uma tendência, diagnosticada por órgãos internacionais, de as pessoas idosas não serem vistas como as mais vulneráveis, sendo, muitas vezes, excluídas de

programas humanitários e de reparação. O atendimento às possíveis demandas específicas desse grupo também é um ponto de atenção.

- Em relação à situação dos povos e comunidades indígenas e tradicionais, tais grupos têm enfrentado diversas barreiras de acesso ao processo de reparação – desde invisibilidade de suas especificidades reparatórias até a negativa pela Fundação Renova quanto aos processos de autoidentificação e desrespeito às instituições locais de organização social. Nesse sentido, o pagamento de valor diferenciado entre as terras indígenas Comboios e Tupiniquim Guarani tem sido gerador de conflitos internos e afetado negativamente as relações familiares. Em relação aos grupos de faiscadores e pescadores tradicionais dos territórios compreendidos pelos municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó, distrito de Ponte Nova, todos em Minas Gerais, a recusa da Fundação Renova em proceder ao pagamento do AFE para os cerca de 500 pleitos e em não reconhecer o “Mapeamento dos povos e comunidades tradicionais em Minas Gerais”, conduzido pelo professor Aderval Costa Filho, representam uma postura contraditória face aos compromissos anteriormente firmados com esses grupos, bem como uma desconsideração de metodologias de autoidentificação e autorreconhecimento aderentes às suas especificidades e às diretrizes aplicáveis. De outro lado, como conquista dessas comunidades, ressalta-se que em maio de 2021 foi emitida a certificação de autodefinição como povos tradicionais aos faiscadores, pescadores artesanais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Simplício pela Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CEPCT-MG). Essa certificação reforça a luta dos atingidos pela visibilização e tratamento adequado no processo reparatório.
- Identifica-se, também, uma invisibilidade no âmbito do AFE no tocante aos modos de vida ligados à subsistência. Isso porque, como demonstrado, a Fundação Renova utiliza um conceito ambíguo de subsistência por considerar o conceito mais amplo de subsistência enquanto dinâmica socioeconômica para fins de cadastro, mas, por outro lado, utilizar um conceito mais restritivo de autoconsumo para fins de elegibilidade ao AFE. A ausência de uma definição alinhada com a literatura especializada tem causado prejuízo às pessoas atingidas na medida em que o enquadramento automático nessa categoria realizado pela Fundação Renova, somado ao não reconhecimento de pluriatividades pelo cadastro, pode ter influência sobre a elevada quantidade de pessoas atingidas inseridas nas categorias de subsistência. Conclui-se, ainda,

ser indevida a exclusão das atividades de subsistência do AFE, independentemente da acepção que se adote como critério de enquadramento (se subsistência ou autoconsumo) e do tipo de renda que se considere (se monetária ou não monetária), além de distorcer as premissas e objetivos de uma medida reparatória dessa natureza.

Panorama geral das manifestações sobre o AFE

- Das manifestações que versam sobre o AFE encaminhadas para os canais de relacionamento da Fundação Renova, extrai-se que houve dois momentos de pico: entre abril e julho de 2016, ano após o rompimento da barragem; e entre dezembro de 2017 e dezembro de 2018. Ademais, entre dezembro de 2015 e abril de 2021, a principal temática levantada pelos manifestantes é o pedido de nova concessão de auxílio (mais de 17 mil manifestações). Outros temas relevantes são: pedidos de alteração de titularidade/dependentes (mais de 11 mil manifestações), problemas com o cartão e atrasos (mais de 8 mil manifestações), problemas financeiros (mais de 6 mil) e revisão de elegibilidade (quase 5 mil manifestações). O baixo Rio Doce é a região que mais concentra manifestações referentes ao AFE. Em termos de conteúdo, a maioria das pessoas busca os canais para obter informações sobre o pagamento e liberação do auxílio e versa sobre a demora desses processos. Entre os grupos vulneráveis, destacam-se os pleitos feitos por mulheres, que associam questões relacionadas à pesca (reconhecimento da atividade produtiva), filhos (trabalho do cuidado e sobrecarga doméstica) e status socioeconômico (dificuldade financeira e situações críticas de pobreza).
- Além disso, tanto em 2020 quanto em 2021, há um quantitativo de mais de 100 manifestações não classificadas pela fundação como sendo referentes ao AFE, mas cujo conteúdo aborda a revisão de negativa de elegibilidade, o que se contrapõe às alegações da Fundação Renova e das empresas no sentido de que os titulares de AFEs cancelados nesse período não teriam discordado do cancelamento, tampouco se insurgido em face deste e/ou apresentado quaisquer questionamentos.
- De modo geral, ao explorar a frequência dos termos mais mencionados pelos manifestantes aos canais de relacionamento, quando desejam comunicar-se sobre algo envolvendo o AFE, é possível perceber que pedidos de informação, reclamações de não recebimento e termos que indicam a demora/morosidade do processo (“ainda não”, “demora”, “até o momento”) são os mais repetidos.

- Entre os grupos vulneráveis identificados nos canais de relacionamento, as mulheres são aquelas com maior incidência entre os manifestantes (mais de 40 mil), seguidas de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, manifestantes que se autodeclararam indígenas e tradicionais. As mulheres possuem, ainda, forte relação com termos referentes a pesca, filho, e vulnerabilidade econômica. Chama a atenção, ainda, o montante de manifestações feitas por mulheres que comentam sobre o exercício da atividade pesqueira. Isso reforça a hipótese da exclusão das mulheres dos programas da Fundação Renova por conta da invisibilidade das atividades produtivas exercidas por elas.
- Das denúncias encaminhadas à Ouvidoria da Fundação Renova, os relatos de mulheres destacam-se pela sua criticidade, sendo possível diagnosticar casos de violência patrimonial e doméstica contra elas em meio a pedidos de desmembramento ou mudança de titularidade do benefício. Nesse sentido, a não priorização das mulheres como titulares apresenta-se como uma problemática do caso, sendo elas muitas vezes excluídas por não terem suas atividades produtivas reconhecidas, além de estarem potencialmente em risco pela dependência econômica de homens. Adicionalmente, a titularidade feminina nesse tipo de programa é importante não só para assegurar um uso mais efetivo do recurso no âmbito dos gastos da família como também para mitigar possíveis reproduções de desigualdades de gênero.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, L. **Perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004.
- ACSELRAD, H. M. Novembro de 2015: a genealogia política de um desastre. In: ZHOURI, A. (Org.) **Mineração, violências e resistências**: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. Marabá: Iguana, 2018.
- ARIYABANDU, M. M.; FONSEKA, D. Do disasters discriminate? A human security analysis of the impact of the tsunami in India, Sri Lanka and of the Kashmir earthquake in Pakistan. In: BRAUCH, H. G. et al. (Ed.). **Facing global environmental change**. Berlin, Heidelberg: Springer, 2009.
- ARNOLD, M. Disaster reconstruction and risk management for poverty reduction. **Journal of International Affairs**, p. 269-279, 2006.
- ARRIAGADA, I. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. **Revista de la CEPAL**, 2005.
- ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE DEFESA AMBIENTAL E SOCIAL (Aedas). **Ofício nº 11**, 2020.
- BANCO DE DADOS DA OUVIDORIA DA FUNDAÇÃO RENOVA (BDOFR). **Fundação Renova**, 2020.
- BANCO DE DADOS DOS CANAIS DE RELACIONAMENTO DA FUNDAÇÃO RENOVA. **Fundação Renova**, abr. 2021.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: luta contra a pobreza. Washington, D.C.: World Bank, 2001. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/pt/927161468164645652/pdf/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2021.
- BARDIN, I. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1994.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **O índice de desenvolvimento da família (IDF)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.
- BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- _____; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais em educação e erradicação da pobreza no Brasil. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, 2001.
- BÉNÉ, C. et al. Resilience, poverty and development. **Journal of International Development**, v. 26, n. 5, p. 598-623, 2014.
- BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos Cebrap**, n. 87, p. 115-129, 2010.
- BIROLI, F. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BODSTEIN, A.; LIMA, V. V. A.; BARROS, A. M. A. A vulnerabilidade do idoso em situações de desastres: necessidade de uma política de resiliência eficaz. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 2, p. 157-174, 2014.

BONILLA, I. La feminización de la justicia ambiental desde la ecología política: una alternativa para Ocotlán, Jalisco. **Revista Latino-americana de Geografía e Género**, Ponta Grossa, v. 6, n. 2, p. 38-51, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto nº 2.173**, de 5 de março de 1997. Aprova o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social. Brasília, DF: Casa Civil, 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2173.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021

_____. **Decreto nº 6.040**, de 7 de setembro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Art. 3º, I. Brasília, DF: Casa Civil, 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 9 de jun. de 2021.

_____. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Casa Civil, 1966. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021.

_____. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1981.

_____. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1991. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021.

_____. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021.

_____. **Lei nº 10.406/2002**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Casa Civil, 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021.

_____. **Lei nº 10.835/2004**, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2004.

_____. **Lei nº 10.954/2004**, de 29 de setembro de 2004. Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência... Brasília, DF: Casa Civil, 2004.

_____. **Lei nº 11.959**, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades

pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2009 Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 7300/DF**. Relator: min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Plenário Virtual. Decisão: 27/4/2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRYMAN, Alan. **Social research methods**. Londres: Oxford University Press, 2016.

CAGATAY, N. **Gender and poverty**. Nova York: United Nations Development Programme (UNDP), Social Development and Poverty Elimination Division, 1998.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL (CTOS). **Nota técnica nº 39/2019**, 2019.

_____. **Nota Técnica nº 42/2020**, 2020a.

_____. **Nota Técnica nº 47/2020**, 2020b.

_____. **Ata da 49ª Reunião Ordinária**, de 11 de dezembro de 2020c. Disponível em: <www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/atas/2020/cif-ata-049-ro-ct-os.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

_____. **Ofício nº 06/2021**, 2021.

CÂMARA TÉCNICA DE PARTICIPAÇÃO, DIÁLOGO E CONTROLE SOCIAL (CTPDCS). **Ata da 46ª Reunião do CTPDCS**, abr. 2021. Disponível em: <www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/atas/cif-ata46-ctpdcs-ro-21.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

CÂMARA TÉCNICA INDÍGENA E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (CTIPCT). **Nota Técnica nº 04/2019a**.

_____. **Nota Técnica nº 06/2019b**.

_____. **Nota Técnica nº 08/2019c**.

_____. **Nota Técnica nº 02/2020a**.

_____. **Termo de Referência nº 01/2020/CTIPCT/CIF**. Plano de Ações para Reparação dos Danos Causados aos Segmentos, 2020b. (Fiscadores e pescadores tradicionais)

_____. **Nota Técnica nº 39/2021**.

CARVALHO, L. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

CASTRO, H. C. O. et al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 333-355, 2009.

CENTRO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Ofício nº 98**, 2019.

_____. **Faiscadores e pescadores artesanais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Simplicio recebem certificação de povos tradicionais**, 12 maio 2021. Disponível em: <www.centrorosafortini.com.br/noticia.php?id=337>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CHILDREN IN A CHANGING CLIMATE COALITION. **Children and disasters: understanding impact and enabling agency**, 2011. Disponível em: <https://downloads.unicef.org.uk/wp-content/uploads/2011/05/children-and-disasters.pdf?_ga=2.198754538.454821914.1589392392-1835680594.1588720257>. Acesso em: 11 maio 2021.

COBUCCIO, L. Q.; FERRO, Andrea R. A influência do programa Bolsa Família nas taxas de emprego nos municípios brasileiros. **Economia e Desenvolvimento**, v. 32, n. 1, p. 2, 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Manual para la evaluación de desastres**. Santiago: CEPAL, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

_____. **Panorama social da América Latina**. Santiago: CEPAL, 2019. Disponível em: <www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45090/S1900909_pt.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2021.

COMITÉ INTERFEDERATIVO (CIF). **Deliberação nº 111/2018**, 2018a.

_____. **Deliberação nº 119/2018**, 2018b.

_____. **Deliberação nº 300/2019**, 2019a.

_____. **Deliberação nº 333/2019**, 2019b.

_____. **Deliberação nº 356/2019**, 2019c.

_____. **Deliberação nº 468/2020**, 2020a.

_____. **Deliberação nº 417/2020**, 2020b.

_____. **Deliberação nº 420/2020**, 2020c.

_____. **Deliberação nº 417/2020**, 2020d.

_____. **Deliberação nº 457/2020**, 2020e.

_____. **Deliberação nº 485/2021**, 2021a.

_____. **Deliberação nº 493/2021**, 2021b.

_____. **Deliberação nº 501/2021**, 2021c.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Comunidad Indígenas Yaky Axa vs. Paraguai**. Sentença de mérito de 17 de junho de 2005.

_____. **Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Rio Cacarica vs. Colombia**. Sentença de mérito de 20 de novembro de 2013.

COSTA FILHO, A. **Laudo antropológico**: mapeamento de comunidades tradicionais nos municípios de Mariana, Barra Longa, Ponte Nova, Santa Cruz do Escalvado e Rio Doce impactados pelo rompimento da Barragem de Fundão, nov. 2020.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE eletrônica**, v. 1, n. 2, 2002.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DE BRAUW, A. et al. The impact of Bolsa Família on women's decision-making power. **World Development**, v. 59, p. 487-504, 2014.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO et al. **Nota pública das defensorias da União e dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo**, 8 jul. 2020. Disponível em: <www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2020/Nota_P%C3%BAblica_GIRD.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

DUVAL, H. C. Da terra ao prato: um estudo das práticas de autoconsumo em um assentamento rural. 2009. Dissertação (mestrado em agroecologia e desenvolvimento rural). — Universidade Federal de São Carlos, Araras, 2009.

É FALSA a informação de que a Fundação Renova encerrou os atendimentos nos escritórios do PIM. **Renova Esclarece**, 19 out. 2018. Disponível em: <www.fundacaorenova.org/noticia/e-falsa-a-informacao-de-que-a-fundacao-renova-encerrou-os-atendimentos-nos-escritorios-do-pim/>. Acesso em: 10 maio 2021.

ELLIS, F. **Rural livelihoods and diversity in developing countries**. Nova York: Oxford University Press, 2000.

ERNEST YOUNG. **Ofício nº 21/2019**, de 24 de setembro de 2019.

_____. **Ofício nº 25/2020**, de 11 de agosto de 2020.

FAHEL, M.; TELES, L. R.; CAMINHAS, D. A. Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 92, 2016.

FISZBEIN, A; SCHADY, N. R. **Conditional cash transfers**: reducing present and future poverty. Washington, D.C.: World Bank Publications, 2009.

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 259-293, 2010.

FULTZ, E; FRANCIS, J. **Cash transfer programmes, poverty reduction and empowerment of women**: a comparative analysis: experiences from Brazil, Chile, India, Mexico and South Africa. Genebra: International Labour Organization, 2013.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019a. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_a-situacao-das-mulheres-atingidas-pelo->

desastre-do-rio-doce-a-partir-dos-dados-da-ouvidoria-da-fundacao-renova>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Análise das Matrizes de Danos no Contexto da Reparação do Desastre do Rio Doce.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019b. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_analise-das-matrizes-de-danos-no-contexto-da-reparacao-do-desastre-do-rio-doce.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Análise do Cadastro Socioeconômico.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019c. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_analise-do-cadastro-socioeconomico>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019d. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_parametros-para-uma-abordagem-baseada-em-direitos-humanos-para-a-resposta-e-reconstrucao-de-desastres-envolvendo-empresas.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Análise da Decisão Emitida no Eixo Prioritário nº 7 (“Cadastro e Indenizações”) que Define a Matriz de Danos Referente ao Município de Baixo Guandu (ES).** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020a. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_opinioao-tecnica-analise-da-decisao-de-baixo-guandu.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Análise do Escopo e da Implementação do Projeto-Piloto Pescador de Fato para o Reconhecimento do Pescador Profissional Artesanal.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020b. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_nota-tecnica_projeto-piloto-pescador-de-fato.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, Distrito de Xopotó.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020c. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_nota-tecnica-auxilio-financeiro-emergencial-negativa-tradicionais.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Parâmetros e Subsídios para a Reparação dos Danos Socioeconômicos na Cadeia da Pesca do Camarão na Praia do Suá em Vitória (ES)** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020d. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/camaroeiros_parte-1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Parâmetros e Subsídios para a Reparação dos Danos Socioeconômicos dos Povos Tupiniquim e Guarani em Aracruz (ES).** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020e. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/tupiniquim-e-guarani_parte-1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Parâmetros e Subsídios para a Reparação dos Danos Socioeconômicos nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020f. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/rosa-fortini-parametros-e-subsidios-para-a-reparacao-dos-danos-socioeconomicos_parte-1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Impactos do Rompimento da Barragem de Fundão sobre a Renda Agregada de Minas Gerais e Espírito Santo: Análise de Determinantes e Canais a partir do Modelo de Equilíbrio Geral.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020g. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/renda-agregada-mg-e-es-modelo-de-equilibrio-geral.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: Uma Análise do Desenho, Procedimentos e da Cobertura do Cadastro, do Programa de Indenização Mediada e do Auxílio Financeiro Emergencial da Fundação Renova.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020h. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/rosa-fortini-cadastro-afe-pim.pdf>.

_____. **A Violência Doméstica Contra as Mulheres Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021a.

_____; RAMBOLL. **Dossiê do Levantamento e Cadastro dos Impactados (PG001).** In: Relatório de monitoramento quadrimestral – Compilado de dossiês e questões críticas, jul. 2019.

_____; _____. **Nota Informativa:** cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021). Publicado nos autos do Processo de nº 1024354-89.2019.4.01.3800, ID: 294756869, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Pobreza:** substantivo feminino. Boletim n. 8, abr. 2020. Disponível em: <<http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Boletim-8.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2020.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Programa de Indenização Mediada (PIM):** Regimento Interno, 2016.

_____. **PG-021 – Programa de Auxílio Financeiro Emergencial:** Definição do programa – Etapa 3. Belo Horizonte: Fundação Renova, 2017.

_____. **PG21 – Programa de Auxílio Financeiro Emergencial:** Definição do Programa – Etapa 3, out. 2018a.

_____. **Programa de Indenização Mediada:** Políticas Indenizatórias, mar. 2018b.

_____. **Base de dados de pareceres de impacto.** Belo Horizonte: Fundação Renova, 2019a. Disponível via plataforma Intralinks. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Base de dados do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).** Belo Horizonte: Fundação Renova, 2019b. Disponível via plataforma Intralinks. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Dicionário da base de dados do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).** Belo Horizonte: Fundação Renova, 2019c. Disponível via plataforma Intralinks. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Metodologia de cálculo do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).** Belo Horizonte: Fundação Renova, 2019d. Disponível via plataforma Intralinks. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Esclarecimentos cancelamentos 141 AFEs**, ago. 2019e. Anexo SEQ27188 em resposta ao Ofício n 04/2020 da CTOS.

_____. **Ofício OFI.NII.082019.7681**, de 24 de setembro de 2019f.

_____. **Ofício SEQ29141/GJU**, de 28 de setembro de 2020a.

_____. **PG-006 – Programa de Comunicação, Participação, Diálogo Controle Social**, dez. 2020b. Disponível em: <https://sei.ibama.gov.br/documento_consulta_externa.php?id_acesso_externo=9046&id_documento=10231338&infra_hash=ad5c819900822d17453b3bbb6f6a1ebc>. Acesso em: 2 jun. 2021.

_____. **Ofício FR.2021.0460**: encaminhamento E51.1. CT-OS, de 22 de março de 2021a.

_____. **Ofício FR.2021.0762**: encaminhamento E52.5. CT-OS, de 14 de maio de 2021b.

_____. **Relatório Mensal de Monitoramento – RMM** apresentado à Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS/CIF. Programa de Auxílio Financeiro Emergencial – abril de 2021c, ref. março/2021.

_____. **Ofício FR.2021.0031**: encaminhamento E47.11, de 11 de janeiro de 2021d.

_____. **Relatório Mensal de Monitoramento – RMM**. Apresentado à Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS/CIF. Programa de Auxílio Financeiro Emergencial – janeiro de 2021e, ref. dez. 2020.

_____. **Relatório Mensal de Monitoramento – RMM**. Apresentado à Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS/CIF. Programa de Auxílio Financeiro Emergencial – maio de 2021f, ref. abr. 2020.

_____. **Ofício SEQ33427-2021/GJU**, de 12 de abril de 2021g.

_____. **Ata 37ª Reunião Ordinária CT-IPCT/CIF**, de 29 de abril de 2021h.

_____. **Procedimentos para tratamento de manifestações para novos cadastros**. [s.d.].

_____. **Instruções disponíveis na página inicial do Portal do Advogado**. [S.d.]. Disponível em: <<https://portaladvogado.erspa.com.br/erprenova/Padrao/modulo-portal-do-advogado/>>. Acesso em: 8 jun. 2021

_____. SYNERGIA. **Protocolo de Avaliação de Impacto**: conceitos, metodologia e estrutura, [s.d].

FUNDAÇÃO renova reafirma que continuará conduzindo as ações previstas no TTAC. **Renova Esclarece**, 26 out. 2018. Disponível em: <www.fundacaorenova.org/noticia/fundacao-renova-reafirma-que-continuara-conduzindo-as-acoes-previstas-no-ttac/>. Acesso em: 28 maio 2021.

GALEB, A. C. M. et al. O acesso à justiça de mulheres atingidas no caso Rio Doce. **Revista Direito e Práxis**, 2021.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. A produção da autonomia: os “papéis” do autoconsumo na reprodução social dos agricultores familiares. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 15, n. 1, p. 89-122, 2007.

GILL, D. A.; RITCHIE, L. A. Contributions of technological and Natech disaster research to the social science disaster paradigm. In: RODRÍGUEZ, H.; DONNER, W.; TRAINOR, J. E. **Handbook of Disaster Research**. 2. ed. Nova York: Springer, 2018.

GRISA, C. e Schneider, S. “Plantar pro gasto”: a importância do autoconsumo entre famílias de agricultores do Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 46, n. 2, p. 481-515, 2008.

HALLEGATTE, S. et al. From poverty to disaster and back: a review of the literature. **EconDisCliCha** n. 4, p. 223-247, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s41885-020-00060-5>>. Acesso em: jun. 2021.

HARVEY, P.; BAILEY, S. A good practice review of the use of cash in humanitarian action. **Humanitarian Practice Network**, n. 11, 2011.

HASAN, A. **Gender-targeted conditional cash transfers**: enrollment, spillover effects and instructional quality. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

HELP AGE INTERNATIONAL (HAI). **Older people in disasters and humanitarian crises**: guidelines for best practice. Londres: HelpAge International, 2000. Disponível em: <www.helpage.org/silo/files/older-people-in-disasters-and-humanitarian-crises-guidelines-for-best-practice.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007.

INFORMAÇÕES sobre cadastro no auxílio financeiro emergencial (AFE) em Santa Cruz do Escalvado. **Renova Esclarece**, 21 nov. 2018. Disponível em: <www.fundacaorenova.org/noticia/renova-esclarece-informacoes-sobre-cadastro-no-auxilio-financeiro-emergencial-afe-em-santa-cruz-do-escalvado/>. Acesso em: 28 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**. Séries históricas. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 19 abr. 2021.

_____. **Síntese de indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2021>. Acesso em: 19 abr. 2021.

_____; COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Atas das câmaras técnicas**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), 2018a. Disponível em: <www.ibama.gov.br/cif/atas/atas-das-camaras-tecnicas>. Acesso em: 17 jun. 2021.

_____; _____. **Deliberações**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), 2018b. Disponível em: <www.ibama.gov.br/cif/deliberacoes>. Acesso em: 17 jun. 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). **Responding to disasters**. Genebra: IFRC, [s.d.]. Disponível em: <www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

IVASCHENKO, O. et al. Does 'manna from heaven' help? The role of cash transfers in disaster recovery – lessons from Fiji after tropical cyclone Winston. **Disasters**, v. 44, n. 3, p. 455-476, 2020.

KABEER, N. Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment. **Development and Change**, v. 30, n. 3, p. 435-464, 1999.

KAHN, M. E. The death toll from natural disasters: the role of income, geography, and institutions. **Review of Economics and Statistics**, v. 87, n. 2, p. 271-284, 2005.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, n. 4, p. 564-574, 2006.

_____. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Dados**, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

LACAS, A.; ROCKWOOD, K. Frailty in primary care: a review of its conceptualization and implications for practice. **BMC Medicine**, v. 10, n. 1, p. 1-9, 2012.

LAVINAS, L. Renda mínima: práticas e viabilidade. **Novos Estudos Cebrap**, v. 53, p. 65-83, 1999.

_____. Pobreza: métricas e evolução recente no Brasil e no Nordeste. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, 2018.

_____; COBO, B.; VEIGA, A. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 6, n. 10, p. 31-56, 2012.

LEGUIZAMÓN, S. **Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2005.

LEITE, S. P. Autoconsumo y sustentabilidad em la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileira. In: BELIK, W. **Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina**. São Paulo: Hucitec: 2004.

LIMA, F. A. **Territórios de vulnerabilidade social: construção metodológica e aplicação em Uberlândia (MG)**. 2016. Dissertação (mestrado em geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2016.

MANNAKKARA, Sandeeka; WILKINSON, Suzanne; POTANGAROA, Regan. **Resilient post disaster recovery through building back better**. 2. ed. Londres: Routledge, 2019.

MANSUR, A.; DOYLE, J.; IVASCHENKO, O. Cash transfers for disaster response: lessons from tropical cyclone Winston. **Development Policy Centre Discussion Paper**, n. 67, 2018.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M.; SALDAÑA, J. **Qualitative data analysis: a methods sourcebook**. Londres: Sage, 2014.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº 21.147**, de 14 de janeiro de 2014. Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. Belo Horizonte: Diário Oficial do Estado de Minas Gerias, 15 jan. 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Barragem em Itatiaiuçu**: ArcelorMittal faz acordo para reparação emergencial dos atingidos. 2019a. Disponível em: <www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/barragem-em-itatiaiuçu-arcelormittal-faz-acordo-para-reparacao-emergencial-dos-atingidos.htm>. Acesso em: 9 jun. 2021.

_____. **Justiça bloqueia mais R\$ 1 bilhão da Vale para atendimento à população de Macacos**. 2019b. Disponível em: <www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/justica-bloqueia-mais-r-1-bilhao-da-vale-para-atendimento-a-populacao-de-macacos.htm>. Acesso em: 9 jun. 2021.

_____. **MPMG obtém decisão que obriga Vale a reparar integralmente moradores em distrito de Ouro Preto**. 2020. Disponível em: <www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-obtem-decisao-que-obriga-vale-a-reparar-integralmente-moradores-em-distrto-de-ouro-preto.htm>. Acesso em: 9 de jun. de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF); MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Termo Aditivo ao TAP**. Princípios estruturantes. Sentença conjunta-homologação judicial, de 8 de agosto de 2018. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/aditivo-tap>. Acesso em: 24 maio 2021.

_____. et al. **Termo de Ajustamento de Conduta relativo à governança (TAC-GOV)**, de 25 de junho de 2018. Disponível em: <www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/tac-gov/2018-06-25-cif-tac_governanca.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

MOCELLIN, J. Pobreza y desastres: terapia integrante sistemática en una barriada pobre de Brasil. In: **Desastres y Sociedad**: Revista Semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Ed. especial: Psicología Social y Desastres. 1997.

MOSER, C. O. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. **World development**, v. 26, n. 1, p. 1-19, 1998.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB). **Carta aberta à mineradora canadense Equinox Gold e às autoridades brasileiras**. Publicada em 25 maio 2021. Disponível em: <<https://mab.org.br/2021/05/25/carta-aberta-a-mineradora-canadense-equinox-gold-e-as-autoridades-brasileiras/>>. Acesso em: 30 maio 2021.

MUNDIM, P. S. et al. O Programa Bolsa Família e seus beneficiários na opinião pública brasileira. **Opinião Pública**, v. 25, n. 3, p. 556-576, 2019.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do auxílio emergencial na pobreza e extrema pobreza. **Notas de Política Econômica**, São Paulo, n. 10, 22 abr. 2021. (Made Centro de Pesquisa em Macroeconomia das desigualdades (FEA-USP)). Disponível em:

<<https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/genero-e-raca-em-evidencia-durante-a-pandemia-no-brasil-o-impacto-do-auxilio-emergencial-na-pobreza-e-extrema-pobreza/>>. Acesso em: 10 maio 2021.

OLEAS, H.; GÓMEZ, S. ¿La Pobreza del desastre o el desastre de la pobreza?: Efectos psicológicos y psicopatológicos en damnificados con larga estancia en campamentos después del terremoto de Armenia, Colombia. **Revista Colombiana de Psiquiatría**, v. 32, n. 2, p. 135-144, 2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana sobre Direito dos Povos Indígenas**, 2016. Disponível em: <www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas**, 2007. Disponível em: <www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>. Acesso em: 9 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A IGUALDADE DE GÊNERO E O EMPODERAMENTO DAS MULHERES (ONU MULHERES). **Gênero e COVID-19 na América Latina e no Caribe**: dimensões de gênero na resposta. Disponível em: <www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**, 1989. Promulgada pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Brasília, DF: Casa Civil, 2019. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). **Protección de la salud mental en situaciones de desastres y emergencias**. Washington. D.C.: OPS, 2002.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI). **Doing cash differently**: how cash transfers can transform humanitarian aid. Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers. Londres: ODI, 2015.

PEARCE, D. The feminization of poverty: women, work, and welfare. **Urban and Social Change Review**, v. 11, n. 1, p. 28-36, 1978.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Nova York: PNUD, 1995.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano**: desenvolvimento humano para erradicar a pobreza. Nova York: PNUD, 1997.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano**: sustentar o progresso humano – reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. PNUD: Nova York, 2014.

PRADO, J. L. A.; ANDRÉIA, M. O Programa Bolsa Família na revista Veja: assistencialismo governamental ou ressentimento midiático? **E-Compós**. 2011.

RAMBOLL. **Monitoramento do PG021**, 2020. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/folders-2020/pg021_folder_v09_20-10-2020.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

REIS, C. N.; NASCIMENTO, A. F. Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 13, n. 2, p. 183-193, 2009.

RENTSCHLER, J. E. Why resilience matters-the poverty impacts of disasters. **World Bank Policy Research Working Paper**, nº 6699, 2013.

REYES, C. M.; ALBERT, J. R. G.; REYES, C. C. M. **Lessons on providing cash transfers to disaster victims**: a case study of UNICEF's unconditional cash transfer program for super typhoon Yolanda victims. Manila: Instituto Filipino de Estudos de Desenvolvimento, 2018.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo. Malheiros, 2000.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, T. D. **Mulheres negras, pobreza e desigualdade de renda**. Dossiê Mulheres Negras, Repositório Ipea, p. 109, 2013.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: cash transfer programs in comparative perspective. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.

SOHRABIZADEH, S.; TOURANI, S.; KHANKEH, H. R. The gender analysis tools applied in natural disasters management: a systematic literature review. **PLoS Currents**, v. 6, 2014.

SOJO, A. La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. **Revista de la CEPAL**, v. 91, p. 111-131, 2007.

TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 613-635, 2010.

TEIXEIRA, C. G. A heterogeneity analysis of the Bolsa Familia Programme effect on men and women's work supply. **International Policy Centre for Inclusive Growth**, n. 61, 2010.

TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)**. Brasília: 2 mar. 2016. Disponível em: <www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

UNITED NATIONS (UN). Human Rights Council. **Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations**. A/HRC/28/76. Genebra: UN, 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/HRC/28/76>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030**. Genebra: UN. 2016a.

_____. General Assembly. **Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction.** A/71/644. Genebra: UN, 2016b. Disponível em: <www.preventionweb.net/publications/view/51748>. Acesso em: 2 jun. 2019.

_____. Working group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. **Access to effective remedies under the Guiding Principles on Business and Human Rights: implementing the United Nations Protect, Respect and Remedy Framework.** A/72/162. Genebra: UN, 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/72/162>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. United Nations Sustainable Development Group. **Leaving no One Behind: a UNSDG Operational Guide for UN Country Teams.** Interim Draft. Genebra: UN, 2019. Disponível em: <<https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-DraftOperational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

VALENCIO, N. Vivência de um desastre: uma análise sociológica das dimensões políticas e psicossociais envolvidas no colapso de barragens. **Sociologia dos Desastres**, 2009.

_____; SIENA, M. Gênero e desastres: uma perspectiva brasileira sobre o tema. **Sociologia dos Desastres**, 2009, p. 58-66.

VENTON, C. C.; BAILEY, S.; PONGRACZ, S. **Value for money of cash transfers in emergencies.** Report prepared for DFID. Londres: DFID, 2015.

WANDERLEY, L. J. **Indícios de racismo ambiental na tragédia de Mariana:** resultados preliminares e nota técnica – Relatório preliminar. Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS). Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Wanderley-2015-Ind%C3%ADcios-de-Racismo-Ambiental-na-Trag%C3%A9dia-de-Mariana.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

ZHOURI, A. et al. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. **Ciência e Cultura**, v. 68, n. 3, p. 36-40, 2016.

APÊNDICE A — Argumentos mobilizados em juízo

Quadro 4 — Extração de argumentos da manifestação das empresas (ID 43937069) no incidente de divergência sobre a natureza jurídica do AFE, 2008

Tese jurídica defendida	Trechos da petição inicial que corroboram a tese (grifos acrescentados ao texto extraído da peça judicial)
AFE tem natureza indenizatória de lucros cessantes.	[...] não há diferença de regime entre o pagamento de AFE e os lucros cessantes, já que ambos se prestam a <i>indenizar o impacto à renda dos atingidos</i> (p. 8). Tanto o AFE quanto os lucros cessantes têm caráter indenizatório e a diferença de nomenclatura e do regramento dos programas se deve exclusivamente à necessidade humanitária de se <i>antecipar o pagamento de lucros cessantes em caráter emergencial</i> , antes que sua apuração individualizada fosse possível (p. 8).
Fato gerador do AFE é o comprometimento da renda da pessoa atingida.	[...] em alguns casos o pagamento do AFE é discutível e pode inclusive ter ultrapassado o que seria devido a título de indenização pelos danos sofridos. Casos, por exemplo, <i>em que não houve o comprometimento incontroverso da renda</i> ou situações em que os valores pagos a título de AFE excedem a renda anterior das pessoas atingidas (p. 9).
Ausência de desconto poderia gerar enriquecimento sem causa das pessoas atingidas.	Impossibilitar a dedução do quanto pago a título de AFE no momento do cálculo dos lucros cessantes é cancelar o <i>enriquecimento sem causa</i> , pois a indenização será paga em valor superior à extensão do dano, <i>especificamente no que se refere à renda impactada</i> (p. 15).
O AFE teria gerado “dependência econômica” aos atingidos.	[...] a impossibilidade de dedução do auxílio no cálculo do lucro cessante acabou por gerar o efeito diametralmente oposto ao pretendido, uma vez que <i>criou uma verdadeira dependência do impactado em relação ao AFE, retirando por completo o seu ânimo em retomar suas atividades econômicas</i> . No caso citado acima, por exemplo, mesmo sem trabalhar, a renda mensal do impactado foi majorada em 50% (cinquenta por cento) (p. 20). Ora, a partir do momento em que a concessão do AFE, concebido para que os impactados retomassem seu modo de vida da forma que era antes do ACIDENTE, passa a gerar distorções tão grandes a ponto de <i>multiplicar a renda das pessoas, sem necessidade alguma de trabalho</i> , fica claro o quão grande é o problema social instaurado. Afinal, o impactado passa a ter um desestímulo para retomar suas atividades produtivas, ao invés de um auxílio de subsistência (p. 21).
Pagamento do AFE pelas empresas representaria a transferência de ônus público ao particular.	[...] caracterizar o AFE como renda assistencial permite economia aos cofres públicos, mediante a transferência ilegal do ônus público assistencial a entidades privadas (p. 24).
Pagamento do AFE geraria desequilíbrio entre as pessoas atingidas optantes pela indenização na via administrativa (PIM) e aquelas optantes pela indenização judicial.	O entendimento esposado pelo CIF causa um forte desequilíbrio entre os impactados e, por conseguinte, uma desigualdade, provavelmente insuperável, repelida pelo princípio constitucional da igualdade (art. 5º, <i>caput</i> , combinado com art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal – ora pré-questionados), implicando, na prática, ilegal privilégio aos impactados que optaram pelo recebimento da indenização no âmbito administrativo em detrimento daqueles que optaram pelo Poder Judiciário (p. 30).

Fonte: Elaboração própria a partir de JUSTIÇA FEDERAL (Incidente de Divergência de Interpretação a Execução do TTAC, de nº 1013613-24.2018.4.01.3800, 2021).

Quadro 5 — Extração de uso da expressão “assistencialismo” na decisão judicial (ID 93277850) no incidente de divergência sobre a natureza jurídica do AFE, 2019

Mobilização pelo juízo da expressão “assistencialismo”		
Parte da sentença em que o termo aparece	Sentidos associados	Trecho da decisão judicial com grifos que destacam as palavras que acompanham o uso da expressão
RELATÓRIO Descrição das manifestações processuais das partes.	Natureza jurídica assistencial do AFE defendida pelo CIF.	Afirma, portanto, que as parcelas devidas por força do PIM na qualidade de lucros cessantes têm a mesma natureza jurídica dos montantes pagos a título de AFE, sendo sem fundamento o entendimento exarado pelo CIF nas Deliberações nºs 111 e 119, segundo o qual o <i>caráter assistencial</i> do AFE seria atestado pelo fato de o mesmo ser concedido mensalmente e em situação emergencial (p. 1).
	Natureza jurídica assistencial do AFE defendida pelo CIF.	Destaca que <i>rendas assistenciais</i> seriam figuras típicas do Regime da Seguridade Social, não oponíveis a entidades privadas e que a decisão do CIF de atribuir ao AFE tal natureza teria sido tomada com base apenas no Parecer nº 87/2018 da AGU, sem que o painel de especialistas por ela requerido fosse instaurado para fins de esclarecimentos acerca da dedução pleiteada (p. 2).
	Natureza jurídica assistencial do AFE defendida pelo CIF.	As parcelas pagas a título de AFE destinam-se a prover a subsistência da população que dependia dos recursos do Rio Doce para fins de sobrevivência, motivo pelo qual teriam <i>natureza jurídica assistencial</i> , com inspiração na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).
MÉRITO Fundamentação da decisão pelo juiz.	Natureza jurídica assistencial do AFE defendida pelo CIF.	O CIF, por sua vez, resiste à pretensão autoral sob o fundamento de que o AFE e o PIM são tratados em artigos (cláusulas) diferentes do TTAC e que, por isso, seriam verbas distintas, com fundamentos fáticos e jurídicos próprios, tendo o AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL (AFE) <i>caráter assistencial</i> , com inspiração na Lei Orgânica Assistencial (Loas) (p. 3).
	Assistência social.	Logo de início, vê-se que o TTAC, como não poderia deixar de ser, cuidou de estipular medidas de reparação dos danos, o que, por certo, nada tem a ver com medidas assistenciais (p. 13).
	Natureza jurídica assistencial do AFE defendida pelo CIF.	Naquela oportunidade, na qualidade de última instância decisória da esfera administrativa, reafirmou, ainda, o <i>caráter assistencial</i> , temporário e indisponível das verbas pagas a título de AFE e, logo em seguida, por intermédio da Deliberação nº 119, vedou que tais parcelas fossem deduzidas (compensadas) do montante indenizatório devido por força do PIM, alegando, para tanto, que as quantias em questão seriam pertencentes a “programas de natureza e finalidade distintas” (p. 14).
	Assistencialismo.	Todavia, não constam do TTAC <i>obrigações de natureza assistencialista</i> , com finalidade humanitária (p. 14).
	Assistencialismo, humanismo.	NÃO trata em momento algum de <i>obrigações humanitárias ou assistencialistas</i> (p. 15).

Mobilização pelo juízo da expressão “assistencialismo”		
Parte da sentença em que o termo aparece	Sentidos associados	Trecho da decisão judicial com grifos que destacam as palavras que acompanham o uso da expressão
	Assistencialismo.	[...] é de todo ilógico (e inviável) inferir, – sem qualquer cláusula escrita nesse sentido – que as empresas signatárias teriam assumido <i>obrigações de natureza assistencialista</i> [...] (p. 15).
	Assistencialismo.	Tal compreensão (assunção de <i>obrigações assistencialistas</i>) mostra-se ainda mais equivocada, <i>permissa venia</i> , quando associada ao AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL – AFE, parcela cuja disciplina encontra-se regulada na cláusula 137 (p. 15).
	Assistencialismo, caridade, humanismo.	O fato (jurídico) gerador do AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL (AFE) – segundo previsão expressa do TTAC – <i>NÃO É a caridade, NÃO É o humanismo, NÃO É o assistencialismo</i> (p. 15).
	Natureza jurídica assistencial do AFE defendida pelo CIF.	Uma vez que o comprometimento da renda foi estabelecido como critério de elegibilidade para fins de recebimento do AFE, precária é a tese de que este auxílio encontra inspiração no regime da <i>assistência social</i> (p. 16).
	Caridade e/ou humanismo seriam atribuição do poder público.	A exigência do comprometimento da renda afasta, pois, de forma clara e inequívoca, qualquer possibilidade de se atribuir ao AFE o <i>caráter assistencial</i> pretendido pelo CIF, não tendo a Fundação Renova (Samarco, Vale e BHP) o dever jurídico de prover, contra a sua vontade, <i>ações de cunho humanitário ou de caridade</i> , que são, no ordenamento jurídico pátrio (Lei nº 8742/93 (Loas), de responsabilidade poder público (p. 16).
	Natureza jurídica assistencial do AFE defendida pelo CIF.	Enquanto as <i>obrigações assistenciais</i> não têm qualquer previsão no termo ajustado, as medidas de reparação socioeconômica assumem posição de destaque no acordo, tendo, inclusive, preferência de execução em relação aos demais programas previstos (cláusula 06, IV, do TTAC) (p. 16).
	Assistencialismo, humanismo.	No âmbito do TTAC, as partes poderiam (livremente) ter convencionado a <i>natureza assistencialista/humanitária do AFE</i> , mas não o fizeram.
	Assistencialismo, caridade, humanismo.	Não há nos autos qualquer elemento que indique a intenção da Samarco – quando da celebração do TTAC – de dispor, de forma unilateral e voluntária, de seu patrimônio em favor dos atingidos, seja mediante <i>doação, caridade ou assistencialismo</i> .
	Assistencialismo, caridade.	NÃO PODE o Poder Judiciário adentrar à esfera íntima das partes, substituindo-lhes a autonomia da vontade, para, sem qualquer previsão legal ou contratual, impor-lhes <i>ônus assistenciais ou de caridade</i> .

Fonte: Elaboração própria (2021) a partir de JUSTIÇA FEDERAL (Incidente de Divergência de Interpretação a Execução do TTAC, de nº 1013613-24.2018.4.01.3800, 2021).

Quadro 6 — Extração de argumentos na decisão judicial de primeira instância (ID 27019503) no incidente de divergência sobre a natureza do AFE, 2018

Tese jurídica defendida pelas empresas-autoras	Trechos da sentença que corroboram a tese (grifos acrescentados ao texto extraído da peça judicial)
AFE tem natureza indenizatória de lucros cessantes.	[...] AFE foi estabelecido no TTAC como forma <i>de antecipar parte dos valores devidos em virtude da paralisação das atividades de subsistência dos atingidos</i> e que o pagamento antecipado destes valores não retira a natureza jurídica de lucros cessantes a eles inerente (p. 12). No âmbito do TTAC, as partes poderiam (livremente) ter convencionado a natureza assistencialista/humanitária do AFE, mas não o fizeram. Ao contrário, <i>estabeleceram de forma expressa a natureza jurídica indenizatória</i> (reparação dos danos na exata extensão dos mesmos) (p. 18).
Fato gerador do AFE é o comprometimento da renda da pessoa atingida.	O fato gerador do AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL – <i>AFE é a perda (comprometimento) da renda</i> , em razão da interrupção das atividades produtivas/econômicas (p. 19).
Ausência de desconto poderia gerar enriquecimento sem causa das pessoas atingidas.	[...] caso não seja admitida a dedução dos valores ora pretendida, os limites indenizatórios que devem ser aferidos pela extensão do dano restarão extrapolados, experimentando os atingidos, nesse particular, enriquecimento sem causa jurídica idônea (p. 19).
O AFE teria gerado “dependência econômica” aos atingidos.	Tese não foi acolhida pela primeira instância e/ou não foi identificada na análise da sentença, embora o conceito de assistencialismo mobilizado pelo juízo guarde semelhança semântica com aquele usado pelas empresas.
Pagamento do AFE pelas empresas representaria a transferência de ônus público ao particular.	Tanto é que a cláusula 5, inciso VII do acordo estabelecido determina expressamente que os programas nele referidos e as medidas deles decorrentes “serão, como regra, compreendidos como reparatórios, sendo classificados como compensatórios apenas aqueles expressamente indicados como tal”. A exigência do comprometimento da renda afasta, pois, de forma clara e inequívoca, qualquer possibilidade de se atribuir ao AFE o caráter assistencial pretendido pelo CIF, não tendo a Fundação Renova (Samarco, Vale e BHP) o dever jurídico de prover, contra a sua vontade, ações de cunho humanitário ou de caridade, que são, no ordenamento jurídico pátrio (Lei nº 8742/93 (Loas), de responsabilidade poder público.
Pagamento do AFE geraria desequilíbrio entre as pessoas atingidas optantes pela indenização na via administrativa (PIM) e aquelas optantes pela indenização judicial.	Tese não foi acolhida pela primeira instância e/ou não foi identificada na análise da sentença.

Fonte: Elaboração própria (2021) a partir de JUSTIÇA FEDERAL (Incidente de Divergência de Interpretação a Execução do TTAC, de nº 1013613-24.2018.4.01.3800, 2021).

Quadro 7— Extração de argumentos da petição inicial das Empresas (ID 43937069) no Incidente de Divergência sobre o escopo do AFE, 2020

Tese jurídica defendida	Trechos da petição inicial que corroboram a tese (grifos acrescentados ao texto extraído da peça judicial)
A NT nº 42/2020 da CTOS e a Deliberação nº 417/2020 do CIF não teriam apresentado fundamentação técnica sobre o retorno das atividades econômicas.	[...] não está fundamentada tecnicamente, seja na Nota Técnica nº 42/2020/CTOS-CIF, tema que não foi abordado com profundidade, seja em outro documento técnico, de modo que não pode ser imposta às empresas e Fundação Renova de forma precipitada (p. 8).
Tal normativa estaria impondo obrigações à empresa de forma unilateral, por fora do que determina o TTAC.	[...] não se admite a (i) alteração unilateral dos requisitos de elegibilidade estipulados no TTAC, especialmente por ente cuja exclusiva atribuição é zelar pelo fiel cumprimento de suas disposições; (ii) conceituação e organização do PAFE como um Programa de Assistência Social; (iii) revogação das previsões do TTAC, notadamente quanto à obrigatoriedade de prévio cadastramento dos indivíduos para análises de elegibilidade ao PAFE (p. 8).
Elegibilidade ao AFE dependeria de comprovação do comprometimento da renda e não do comprometimento das atividades econômicas.	[...] Tanto é que a elegibilidade à participação do PAFE depende da demonstração de efetivo comprometimento de renda, e não de impacto sobre suas condições de sobrevivência, em sua residência ou da situação econômica da região em que vivem (p. 13).
A dimensão de proteção social dada pelo CIF ao PAFE atrairia ao particular obrigação estatal.	Compreender que o PAFE deveria ter, como afirma o CIF, caráter de proteção social, significaria repassar ao ente privado responsabilidades eminentemente estatais, o que o sistema jurídico não admite – e que jamais esteve previsto no TTAC (p. 16).
A NT nº 42/2020 da CT-OS seria uma tentativa de subverter os critérios de elegibilidade ao PAFE, desvirtuando sua função acordada no TTAC.	A Nota Técnica nº 42/2020/CTOS-CIF e a Deliberação CIF nº 420 pretendem alterar os critérios de elegibilidade estipulados no TTAC ao (i) considerar a vulnerabilidade social como critério primordial para elegibilidade do PAFE; (ii) desconsiderar a diferenciação entre impactos diretos e indiretos; (iii) estipular a relação com território e uso de seus recursos naturais como critério para concessão do auxílio financeiro, sem vinculação com atividades produtivas e econômicas.

Fonte: Elaboração própria a partir (2021) de JUSTIÇA FEDERAL (Incidente de Divergência de Interpretação a Execução do TTAC, de nº 1048117-85.2020.4.01.3800, 2021).

APÊNDICE B — Deliberações do sistema CIF sobre o AFE

Quadro 8 — Deliberações e notas técnicas que fundamentaram a tomada de decisão pelo Sistema CIF para prorrogação do PAFE

Data	Deliberação	Ementa	Nota técnica da CTOS que fundamentou a deliberação
12/7/2016	Deliberação nº 9	Define os casos de ilegitimidade, irregularidade e fraude no pagamento dos recursos previstos no Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos impactados.	Não há
20/9/2016	Deliberação nº 19	Estabelece os fluxos de informação entre a Fundação Renova e a CT de Organização Social e Auxílio Emergencial acerca dos Programas de levantamento e de cadastro dos impactados e de negociação coordenada.	Não há
24/11/2016	Deliberação nº 35	Requer a inclusão dos trabalhadores de apoio à pesca no cadastro e no Programa de Indenização Mediada e o pagamento do auxílio emergencial devido.	Não há
31/1/2017	Deliberação nº 48	Solicita a inclusão no Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, e o pagamento imediato deste, às 94 (noventa e quatro) pessoas listadas na NT nº 010/2017/CTOS-CIF, pois considera-se que há elementos suficientes para aferir a elegibilidade a este programa.	NT nº 10/2017
25/9/2017	Deliberação nº 111	Estabelece entendimentos e determinações sobre o pagamento das indenizações referentes a danos morais e materiais com respectivo fornecimento de quitação parcial, conforme o dano. Reafirma o caráter assistencial, temporário e indisponível do Auxílio Financeiro Emergencial.	NT nº 15/2017
23/10/2017	Deliberação nº 119	Estabelece parâmetros necessários para a efetivação das indenizações relativas ao Programa de Ressarcimento e de Indenização dos Impactos (PIM), bem como autorização a pagamento do lucro cessante.	NT nº 16/2017
28/9/2018	Deliberação nº 210	Determina a revisão do Documento da Definição do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial pela Fundação Renova.	NT nº 25/2018

Data	Deliberação	Ementa	Nota técnica da CTOS que fundamentou a deliberação
28/9/2018	Deliberação nº 211	Considera não atendidas as Notificações nºs 06/2018-DCI/GABIN e 10/2018-DCI/GABIN, referentes ao descumprimento dos prazos para pagamento das indenizações dos atingidos cadastrados nas campanhas 1 e 2 do Cadastro Integrado, estabelecidos nas deliberações CIF nºs 111 e 119, e determina imposição de penalidades previstas no TTAC.	NT nº 21/2018
29/11/2018	Deliberação nº 234	Reconhece o artesanato como atividade produtiva impactada pelo rompimento da Barragem de Fundão, assim como artesãos, artesãs e associações de artesanato como atingidos, e determina a inclusão nos Programas de Auxílio Financeiro Emergencial, Indenização Mediada e demais programas pertinentes.	NT nº 28/2018
30/7/2020	Deliberação nº 417	Prorrogação do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, conforme parágrafo único da cláusula 140 do TTAC.	NT nº 42/2020
31/7/2020	Deliberação nº 420	Aprova, com ressalvas e recomendações, o escopo do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PAFE).	NT nº 42/2020
23/10/2020	Deliberação nº 452	Analisa os pedidos de impugnação feitos pela Fundação Renova em relação às Deliberações CIF nºs 417, 420, 434, 435 e 436 e 445 e aplica sanção.	Não há
2/12/2020	Deliberação nº 457	Análise e manifestação acerca do cancelamento pela Fundação Renova de 143 auxílios do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PAFE), ocorrido em outubro de 2019.	NT nº 47/2020

Fonte: Elaboração própria (2021) a partir de Ibama (2018b).

APÊNDICE C — Encaminhamentos da CTOS sobre cancelamentos de AFE

Quadro 9 — Encaminhamentos da CTOS sobre os 143 cancelamentos de AFE

Encaminhamento	Descrição	Prazo
E39.10	FR encaminhar à CTOS relação dos 143 atingidos com AFEs cancelados, com nome e CPF e atividade profissional/produtiva autodeclarada, até 10/10/2019.	10/10/2019
E39.12	FR (PG001 e/ou PG002) manifestar-se oficialmente sobre as demandas apresentadas pelas assessorias técnicas e encaminhadas pelo GT-PPS&AFE, informando se tais demandas estão no conjunto dos 143 cancelamentos e, caso não estejam, informar à CTOS qual a base de análise feita e, considerando a fragilidade do cadastro, quais são os fluxos e as metodologias aplicadas para rebatimento junto aos dados do cadastro. Na manifestação, constar informações tais como: 1) se a atividade laboral do atingido foi retomada; 2) como está demonstrada no cadastro que o dano é diretamente decorrente do rompimento ou não; 3) onde no cadastro é possível identificar que a renda não foi comprometida; 4) como é possível identificar que os cortes do AFE se deram a partir da retomada das atividades econômicas ou produtivas do atingido; 5) onde no cadastro consta a associação dos dados de comprovação de renda antes e depois do desastre e o uso desses dados para o AFE; 6) quais questões do cadastro o AFE privilegia para definição da condição de elegibilidade desse programa; e complementar informando 7) quantos e onde estão localizados os escritórios da FR; 8) quantos estão em funcionamento e 9) quais as funções e atividades desenvolvidas pelos escritórios no território. Prazo para a manifestação formal: até a próxima CTOS.	4/9/2019
E41.15	FR responder integralmente ao encaminhamento E39.12, acrescentando as seguintes questões: 1) quais os elementos que permitiram a conclusão de inexistência de impacto, por AFE cancelado? 2) Onde, no cadastro, é possível identificar a inexistência de impacto, por AFE cancelado?	27/11/2019
E41.16	FR encaminhar à CTOS os 143 pareceres finais de avaliação de impacto dos AFEs cancelados, com comprovação de comunicação aos atingidos.	27/11/2019
E41.17	FR participar da próxima reunião do GT-PPS&AFE para esclarecer: 1) ausência de políticas nas três campanhas para a concessão de AFE; 2) cancelamento por falecimento de titulares sem dependentes elegíveis; 3) qual o prazo utilizado para a concessão do AFE após ser considerado elegível; 4) como esses prazos se relacionam com o pagamento do PIM; 5) apresentar quais são os mecanismos de verificação de falhas nos pagamentos; 6) explicar o cronograma apresentado no RMM de novembro/2019 referente a outubro/2019.	4/12/2019
E45.05	A CTOS deverá encaminhar a Fundação Renova a relação de AFES cancelados que necessitam de informações.	Ofício nº 004/2020/CTOS-CIF de 4/7/2020

Encaminhamento	Descrição	Prazo
E47.06	A Fundação Renova deverá responder às considerações expostas no OF 11/2020 de 29/6/2020 da Aedas, que trata do Corte do Auxílio Financeiro Emergencial – AFE e situação dos atingidos/atingidas da cidade de Barra Longa (MG) assim como dos critérios utilizados para o cancelamento.	Prazo: 5 dias antes da 48ª CT-OS.
E47.10	A Fundação Renova enviará a CTOS resposta aos questionamentos em complemento ao E45.2.	Prazo: até 30 dias após o recebimento.
E47.18	A Fundação Renova deverá informar no RMM do PG21 (AFE) e incluir quantos novos AFEs entraram e quantos foram cancelados – ajustar para o próximo RMM.	Prazo: enviar junto ao próximo RMM.

Fonte: Elaboração própria (2021) a partir de Ibama (2018a).

APÊNDICE D — Dados utilizados nos Capítulos 3 e 5

Para as análises realizadas nos Capítulos 3 e 101, foram utilizadas bases de dados disponibilizadas pela Fundação Renova através do Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS), o qual armazena e gerencia as informações das famílias atendidas pelos programas de reparação. Foram elas:

- I Cadastro Socioeconômico, obtida através do filtro 1322, com informações referentes às pessoas e propriedades cadastradas, sendo os dados referentes à base disponível para extração na data de 20 de abril de 2021.
- II Base de pagamentos do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE), obtida através do filtro 1535 (“Pagamentos AFE”), na versão disponível para extração no dia 20 de abril de 2021.

Tanto na base de dados do Cadastro Socioeconômico, como na base de dados de pagamentos do AFE, foram realizadas limpezas nos dados conforme já apresentado em “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019c) e “Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: Uma Análise do Desenho, Procedimentos e da Cobertura do Cadastro, do Programa de Indenização Mediada e do Auxílio Financeiro Emergencial da Fundação Renova” (FGV, 2020h)¹⁶⁸. Adicionalmente, utilizaram-se os dados do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE,¹⁶⁹ para colocar todas as informações monetárias da análise no mesmo período de referência – no caso, em valores de março de 2021.

Munidos dessas bases de dados, cruzaram-se as informações contidas em cada uma delas por meio de chaves únicas de identificação de indivíduos, como “CPF”, ou de propriedades, como o “ID SGC”, a depender da necessidade de cada cruzamento. Obteve-se, desse modo, uma base de dados final, com a qual foram realizadas as análises apresentadas nos Capítulos 66 e 101 do relatório.

Foi utilizada, ainda, base de dados de pareceres de impacto, disponibilizada pela Fundação Renova via Intralinks e indexada sob o nome “GOV 3494 – Pareceres” – *download* realizado em 15 de outubro de 2019. Como se trata de uma base de dados

¹⁶⁸ O detalhamento da limpeza das bases de dados do Cadastro Socioeconômico e de pagamentos AFE estão no Apêndice A de “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019c), bem como no Apêndice D de “Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: Uma Análise do Desenho, Procedimentos e da Cobertura do Cadastro, do Programa de Indenização Mediada e do Auxílio Financeiro Emergencial da Fundação Renova” (FGV, 2020h).

¹⁶⁹ Fonte: IBGE – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (Sidra: Tabela 6691 – IPCA – Série histórica com número-índice, variação mensal e variações acumuladas a partir de 12 meses (a partir de novembro/2014)).

de data relativamente defasada quando comparada à data de referência das informações utilizadas, tanto do cadastro como de pagamentos AFE, optou-se por atualizá-la para garantir a completude das análises propostas. A descrição detalhada sobre essa base de dados e os procedimentos usados para sua atualização encontram-se na seção APÊNDICE D1 — Base de pareceres de impacto da Fundação Renova deste apêndice.

Outro dado utilizado nos Capítulos 2 e 4, é o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). Apesar de a Fundação Renova ter disponibilizado uma base de dados com o índice em questão via Intralinks, a informação estava bastante defasada – o IDF fazia referência a propriedades cadastradas somente até o ano de 2019. Juntamente com o índice, foram disponibilizados documentos que detalhavam o cômputo do indicador como realizado pela Fundação Renova. Optou-se, portanto, por fazer o cômputo do IDF para as propriedades cadastradas até a data de *download* da base do Cadastro Socioeconômico (20 de abril de 2021). Uma descrição mais detalhada sobre o indicador em questão e seu cômputo estão APÊNDICE D.2 — O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).

APÊNDICE D.1 — Base de pareceres de impacto da Fundação Renova

A base de pareceres de impacto contém informações sobre a etapa final do Programa de Cadastro Socioeconômico (PG001) e agrega os dados consolidados das fichas cadastrais familiares ou jurídicas do referido cadastro da Fundação Renova, que, por sua vez, contém informações autodeclaradas por pessoas físicas ou jurídicas atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão. As fichas cadastrais são subsídios à elaboração do parecer de avaliação de impacto e permitem que se faça a ponte entre as declarações registradas no cadastro e os tipos de dano incluídos no TTAC. O parecer de avaliação de impacto determina a existência ou inexistência de impacto segundo a análise realizada pela Fundação Renova e/ou seus fornecedores.

A base de dados em questão possui as seguintes variáveis: (i) identificação da propriedade cadastrada no PG001 da Fundação Renova (via variável “ID_SGC”); (ii) “tipo de parecer” (ficha familiar ou jurídica); (iii) “contexto”, com a descrição das declarações de danos feitas pelos indivíduos cujas propriedades estejam cadastradas, laudo de danos e perdas patrimoniais, informações sobre recebimento do AFE e documentação de comprovação (caso se aplique); e (iv) “conclusão”, com a descrição

do parecer final de existência impacto direto e enquadramento do tipo de dano pela Fundação Renova.

Para chegar na base final de pareceres de impacto utilizada nas análises realizadas ao longo deste estudo foi necessário aplicar duas etapas de tratamento de dados: atualização da base de pareceres de impacto e limpeza da base de pareceres de impacto. Ambas as etapas serão descritas nos subitens a seguir.

APÊNDICE D.1.1 — Atualização da base de pareceres de impacto

O acesso à base de pareceres de impacto foi concedido pela Fundação Renova após pedido de dados feito pela FGV no ano de 2019. Os dados foram disponibilizados via plataforma Intralinks com informações atualizadas até aquele momento. Isto é, a base de dados em questão não foi disponibilizada à FGV de forma contínua e incluindo suas atualizações, como foi o caso, por exemplo, da base de dados do Cadastro Socioeconômico e da base de dados de pagamentos do AFE. Uma vez que se optou por utilizar essa base de dados nas análises propostas ao longo deste relatório, foi necessário também atualizá-la com as informações mais recentes possíveis. Para isso, foram feitas consultas na plataforma SGS buscando justamente extrair as informações referentes aos pareceres de impacto para as propriedades cadastradas para as quais a informação não constava na base disponibilizada em 2019 para a FGV pela Fundação Renova. Assim, foi possível completar as informações faltantes de 961 propriedades e incluir as famílias atreladas a essas propriedades cadastradas nas análises realizadas neste relatório.

APÊNDICE D.1.2 — Limpeza da base de pareceres de impacto

A base de dados em questão é majoritariamente formada por variáveis no formato de texto (*string*).¹⁷⁰ Primeiramente, foram removidos os espaços e registros faltantes (*missing*) nas variáveis consideradas. Em seguida, foram separadas fichas cadastrais familiares das fichas cadastrais jurídicas, utilizando a variável “tipo de parecer”. Vale destacar que foram desconsideradas as observações que se referiam às pessoas jurídicas, uma vez que a análise proposta se refere somente a famílias e não a empresas.

Após uma limpeza inicial da base de dados, foi utilizada também uma função que encontra uma determinada sequência de letras em variáveis selecionadas – função

¹⁷⁰ Todo o tratamento de dados descrito a seguir foi realizado no *software* Stata 15.

“*regexm*” do *software* Stata. Utilizando essa função, criou-se uma variável indicativa de existência de impacto direto (nomeada como “*impacto*”) ao filtrar as palavras “existência”, “houve os seguintes” e “houve o impacto” na variável “conclusão”. A variável “*impacto*” criada é binária (*dummy*) e assume valor 1 caso exista parecer de existência de impacto direto e zero em caso contrário. Utilizando essa mesma função – “*regexm*” do *software* Stata –, criou-se, também, uma variável binária que indica se havia informações insuficientes para determinar se há ou não impacto direto (variável “*info_insuficiente*”) a partir da variável já existente “conclusão”. Ela assume o valor 1 para as observações para as quais existe informação não suficiente para analisar se há impacto direto, a partir das informações declaradas no cadastro, e zero em caso contrário.

Para as observações da base de dados em que se identificou existência de impacto direto (através da variável “*impacto*”), também foi possível identificar o tipo de dano sofrido de acordo com as informações contidas na variável “conclusão”. A partir das informações listadas nesta última, foi possível classificar o tipo de dano sofrido por cada observação da base de dados de acordo com os tipos de danos listados no TTAC. Mais uma vez foram criadas variáveis binárias, a partir da função “*strmatch*” do *software* Stata para cada tipo de dano listado no TTAC. Essas variáveis assumem valor 1 caso o tipo de dano em análise seja identificado e zero se não identificado, de acordo com a informação que consta no parecer de impacto. As variáveis referentes aos tipos de danos do TTAC, bem como a lista de palavras-chave utilizadas para a criação das mesmas estão no Quadro 10.

Quadro 10 — Palavras-chave utilizadas para a identificação por tipo de dano no TTAC

Tipo de dano – TTAC	Palavras-chave utilizadas
Perda humana	“perda de cônjuge”; “perda de companheiro”; “perda de familiar”; “óbito” e “desaparecimento”
Perda de bens móveis ou imóveis	“bens móveis e/ou imóveis”; “bens móveis ou imóveis” e “perda da posse de bem imóvel”
Perda da capacidade produtiva	“capacidade produtiva” e “viabilidade de uso”
Perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista	“atividade pesqueira” e “atividades pesqueiras”
Perda de renda por ruptura com área atingida	“perda de fontes de renda”; “perda de trabalho”; “perda de renda”; “perda de rendimentos”; “perda de alimentos” e “de alimentos”

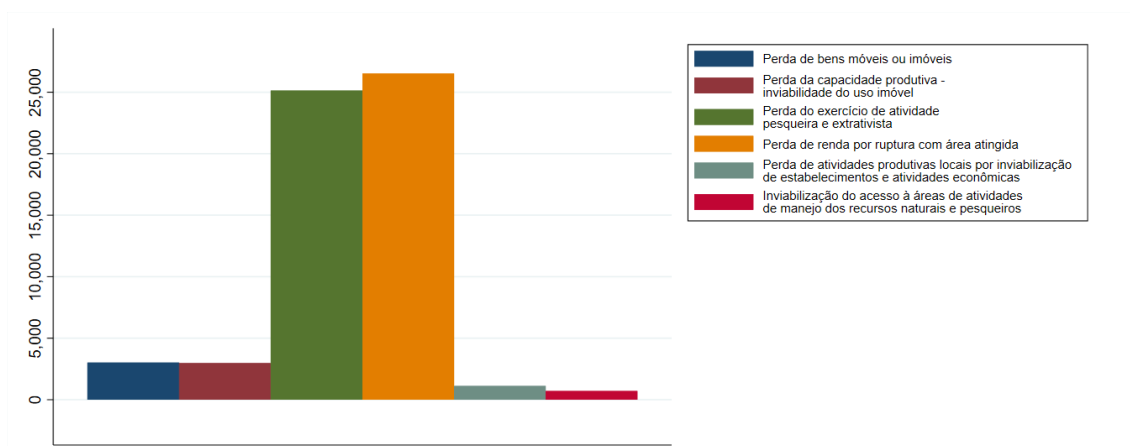
Tipo de dano – TTAC	Palavras-chave utilizadas
Perda de atividades produtivas locais por inviabilização de estabelecimentos e atividades econômicas	“atividades produtivas locais”; “atividades produtivas”; “inviabilização de estabelecimento”; “atividades econômicas” e “atividade econômicas”
Inviabilização do acesso a áreas de atividades de manejo dos recursos naturais e pesqueiros	“inviabilização do acesso”; “atividade de manejo” e “recursos naturais”

Fonte: Elaboração própria (2021) com base na base de dados atualizada de Pareceres de Impacto (2019) e no Termo de Transação de Conduta (TTAC, 2016).

APÊNDICE D.1.3 — Estatísticas descritivas da base de pareceres de impacto

A seguir apresentam-se algumas estatísticas descritivas utilizando a base de pareceres de impacto em conjunto com a base do Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova. O Gráfico 22 a seguir mostra o número de famílias com parecer de existência de impacto direto e com enquadramento de dano, por tipo de dano. Fica claro que os tipos de danos em que as famílias são enquadradas com maior frequência são perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista e perda de renda por ruptura com área atingida.

Gráfico 22 — Número de famílias com parecer de existência de impacto direto e com enquadramento de dano, por tipo de dano



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de Pareceres de Impacto também da Fundação Renova (2019), incluindo atualizações na mesma.

A Tabela 10 mostra, para cada grupo de famílias potencialmente elegíveis de acordo com cada critério de elegibilidade (nas versões sem restringir e restringindo aquelas com possibilidade de comprovação da atividade (“c/ comprov”) segundo informações declaradas no cadastro), a porcentagem de famílias atreladas a uma propriedade: (i) que recebeu parecer de existência de impacto direto; e, entre essas, (ii) cuja conclusão do parecer de impacto indica que determinado tipo de dano foi sofrido.

Considerando os grupos de famílias classificadas como sendo potencialmente elegíveis ao AFE de acordo com cada um dos critérios e versões destes, nota-se que as porcentagens destas famílias que receberam parecer indicando a existência de impacto direto são bastante altas, estando a maioria acima de 90% e a menor delas acima de 50% (“Critério 5 c/ comprov – Comerciante”, de 58,9%).

Analisando os tipos de danos que foram identificados para essas famílias cujas propriedades associadas receberam parecer de existência de impacto direto, corrobora-se o que foi visto no gráfico anterior: os danos de perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista e perda de renda por ruptura com área atingida destacam-se por serem identificados com elevada frequência para os grupos considerados a partir dos critérios de elegibilidade e suas diferentes versões (sem ou com comprovação). Ainda, as porcentagens mais altas de famílias que receberam parecer de existência de impacto direto e foram enquadradas nos danos perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista e perda de renda por ruptura com área atingida são justamente observadas para os casos daquelas que são potencialmente elegíveis ao AFE de acordo com critérios relacionados à pesca e à subsistência (de 90,9% a 99,5%).

Considerando as famílias potencialmente elegíveis de acordo com o “critério 4 c/ comprov - Produtor rural” e que receberam parecer de existência de impacto direto, estas parecem ter sido frequentemente enquadradas no dano perda da capacidade produtiva – inviabilidade do uso imóvel (81,4%). Considerando as famílias potencialmente elegíveis de acordo com o “critério 4 – Produtor rural” (ou seja, a versão sem comprovação) para aquelas que receberam parecer de existência de impacto direto, o dano no qual foram mais frequentemente enquadradas foi, também, perda da capacidade produtiva - inviabilidade do uso imóvel (80,3%). Cabe reforçar que pode haver enquadramento em diferentes danos, ou seja, eles não são excludentes.

Por sua vez, considerando as famílias potencialmente elegíveis de acordo com o “critério 5 c/ comprov – Comerciante”, nota-se que entre as que receberam parecer de existência de impacto direto, 53,9% foram enquadradas como tendo o dano perda de

atividades produtivas locais por inviabilização de estabelecimentos e atividades econômicas.

Chama ainda a atenção que, na Tabela 10, ao analisar os percentuais de famílias que receberam parecer de existência de impacto direto e que foram enquadradas no dano inviabilização do acesso à áreas de atividades de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, o maior valor é aquele observado quando se considera o grupo de famílias elegíveis de acordo com o “critério 3 – Extração de areia e/ou pedra” (84,6%), sendo que as demais porcentagens observadas nessa mesma coluna para outros grupos de famílias elegíveis por outros critérios e suas respectivas versões são muito baixas (de 1,3% a 5,4%).

Tabela 10 — Percentual de famílias, por situação, quanto ao recebimento de parecer de existência de impacto direto e enquadramento de dano, por grupo (critérios de elegibilidade e versões destes) e tipo de dano

Critérios de elegibilidade e versões	Parecer de existência de impacto direto	Perda de bens móveis ou imóveis	Perda da capacidade produtiva – inviabilidade do uso imóvel	Perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista	Perda de renda por ruptura com área atingida	Perda de atividades produtivas locais por inviabilização de estabelecimentos e atividades econômicas	Inviabilização do acesso à áreas de atividades de manejo dos recursos naturais e pesqueiros
Critério 1 – Pesca profissional	99,7%	9,0%	4,9%	99,4%	99,1%	2,1%	1,7%
Critério 1 c/ comprov – Pesca profissional	99,8%	9,0%	4,2%	99,4%	99,3%	2,2%	1,3%
Critério 2 – Pesca consumo e subsistência	99,7%	9,0%	4,7%	99,5%	99,3%	2,2%	1,9%
Critério 3 – Extração de areia e/ou pedra	92,7%	31,1%	10,1%	78,0%	79,6%	6,6%	84,6%
Critério 3 c/ comprov – Extração de areia e/ou pedra	77,2%	25,0%	20,5%	54,5%	81,8%	6,8%	75,0%
Critério 4 – Produtor rural	91,0%	33,8%	80,3%	48,5%	74,9%	7,3%	3,4%
Critério 4 c/ comprov – Produtor rural	91,4%	32,2%	81,4%	39,0%	71,8%	7,1%	2,3%
Critério 5 – Comerciante	66,4%	15,2%	10,7%	61,2%	82,1%	59,4%	2,3%
Critério 5 c/ comprov – Comerciante	58,9%	18,4%	15,5%	58,0%	75,5%	53,9%	2,0%

Critérios de elegibilidade e versões	Parecer de existência de impacto direto	Perda de bens móveis ou imóveis	Perda da capacidade produtiva – inviabilidade do uso imóvel	Perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista	Perda de renda por ruptura com área atingida	Perda de atividades produtivas locais por inviabilização de estabelecimentos e atividades econômicas	Inviabilização do acesso à áreas de atividades de manejo dos recursos naturais e pesqueiros
Critério 6 – Outros subsistência	98,7%	3,1%	3,4%	90,9%	98,5%	5,0%	5,4%

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de Pareceres de Impacto também da Fundação Renova (2019), incluindo atualizações na mesma.

A Tabela 11 mostra a proporção de famílias que recebem AFE considerando alguma categoria de interesse: (i) famílias que receberam parecer de existência de impacto direto; (ii) famílias que receberam parecer de existência de impacto direto e foram enquadradas no dano perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista; ou (iii) famílias que receberam parecer de existência de impacto direto e foram enquadradas no dano perda de renda por ruptura com área atingida. Pode-se ver que menos da metade das famílias que receberam parecer de existência de impacto direto são atendidas pelo AFE: 40,1%. O mesmo pode ser dito para famílias que receberam o parecer de existência de impacto direto e foram enquadradas nos danos perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista ou perda de renda por ruptura com área atingida, cujas respectivas proporções são 40,7% e 40,2%.

Tabela 11 — Proporção de famílias que recebem AFE para categorias selecionadas

Categoria	Recebe AFE
Recebeu parecer de existência de impacto direto	40,1%
Dano: perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista	40,7%
Dano: perda de renda por ruptura com área atingida	40,2%

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pareceres de impacto também da Fundação Renova (2019), incluindo atualizações na mesma.

Por fim, a Tabela 12 traz informações similares às da Tabela 10, mas por recorte geográfico da região atingida pelo rompimento da Barragem de Fundão. Nota-se que, considerando as famílias potencialmente elegíveis ao AFE, as porcentagens delas cujas propriedades atreladas receberam parecer de existência de impacto direto são muito

altas em todas as regiões, sendo a mais alta observada para o médio Rio Doce – Vale do Aço (94,2%) e a mais baixa para o médio Rio Doce – Governador Valadares (89,2%). Entre os diferentes tipos de danos em que aquelas com parecer de existência de impacto direto podem ser enquadradas, vê-se que os danos de perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista e de perda de renda por ruptura com área atingida seguem sendo muito frequentemente observados nas conclusões do parecer, independentemente do recorte geográfico considerado. Destaca-se, por exemplo, a região do litoral adjacente, em que 98,8% das famílias potencialmente elegíveis ao AFE que receberam parecer de existência de impacto direto foram enquadradas como tendo sofrido o dano de perda de renda por ruptura com área atingida.

Tabela 12 — Percentual de famílias por situação quanto ao recebimento de parecer de existência de impacto direto e enquadramento de dano, por recorte geográfico e tipo de dano

Recorte geográfico	Parecer de existência de impacto direto	Perda de bens móveis ou imóveis	Perda da capacidade produtiva - inviabilidade do uso imóvel	Perda do exercício de atividade pesqueira e extrativista	Perda de renda por ruptura com área atingida	Perda de atividades produtivas locais por inviabilização de estabelecimentos e atividades econômicas	Inviabilização do acesso a áreas de atividades de manejo dos recursos naturais e pesqueiros	Número de famílias
Alto Rio Doce	90,4%	30,9%	24,6%	73,3%	85,4%	8,3%	13,3%	2.071
Médio Rio Doce – Governador Valadares	93,1%	7,7%	8,9%	90,7%	96,0%	4,7%	1,6%	9.417
Médio Rio Doce – Vale do Aço	92,5%	0,8%	0,2%	94,6%	98,8%	4,9%	0,4%	6.103
Baixo Rio Doce	89,2%	14,5%	17,4%	87,1%	91,9%	3,0%	3,3%	7.906
Litoral adjacente	94,2%	14,4%	11,3%	93,2%	96,2%	1,4%	1,8%	6.730

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de Pareceres de Impacto também da Fundação Renova (2019), incluindo atualizações na mesma.

APÊNDICE D.2 — O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)

O IDF é um indicador utilizado para mensurar o nível de desenvolvimento de uma família. Trata-se de um indicador sintético que capta diversas dimensões de pobreza e é facilmente agregado para diferentes grupos demográficos (BARROS; CARVALHO;

FRANCO, 2003). É um indicador que varia entre zero e um: quanto mais perto do valor 1, maior o desenvolvimento da família analisada.

O IDF pode ser calculado a partir de diferentes bases de dados (por exemplo, CadÚnico ou Pnad), uma vez que existam informações referentes às dimensões de análise consideradas pelo indicador. Cada uma dessas dimensões é formada por um conjunto de componentes, que requerem diferentes indicadores para sua composição. Na versão utilizada pela Fundação Renova e reproduzida aqui pelos autores, o IDF é composto por seis dimensões, 22 componentes e 40 indicadores, e é calculado a partir da base de dados do Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova.

Como mencionado, a base de dados do IDF é disponibilizada pela Fundação Renova, porém com informações atualizadas apenas para os cadastrados até o ano de 2019. Visando a completude das análises propostas e tendo em vista que o IDF disponibilizado é baseado em informações contidas na base do Cadastro Socioeconômico, optou-se por calcular o IDF considerando todas as informações disponibilizadas pela Fundação Renova no Cadastro Socioeconômico até a data de extração da base pelos autores – isto é, até 20 de abril de 2021.

A metodologia de cálculo do IDF aplicada pelos autores baseou-se nos materiais explicativos disponibilizados pela Fundação Renova via Intralinks.¹⁷¹ Estes últimos detalham a correspondência das variáveis a serem consideradas no cômputo do indicador em questão, bem como a forma de cálculo de cada um dos componentes e dimensões do IDF. A lista completa de indicadores, componentes e dimensões consideradas no cálculo do índice, seguem listadas no Quadro 11 a seguir.

Quadro 11 — Componentes que formam o IDF

Dimensão	Componente	Indicadores
Vulnerabilidade das famílias	Gestação e amamentação	Ausência de gestante. Ausência de mães amamentando.
	Crianças, adolescentes e jovens	Ausência de crianças. Ausência de crianças ou adolescentes. Ausência de crianças, adolescentes e jovens.
	Portadores de deficiência e idosos	Ausência de portadores de deficiência. Ausência de idosos.

¹⁷¹ Os cálculos foram baseados nos arquivos “Metodologia_IDF.xlsx” e “Dicionário IDF v2.xlsx”, disponibilizados pela Fundação Renova via plataforma Intralinks. O *download* de tais arquivos foi realizado em 10 de outubro de 2019.

Dimensão	Componente	Indicadores
	Dependência econômica	Presença de cônjuge. Mais da metade dos membros encontram-se em idade ativa.
Acesso ao conhecimento	Analfabetismo	Ausência de adultos analfabetos. Ausência de adultos analfabetos funcionais.
	Escolaridade	Presença de pelo menos um adulto com ensino fundamental completo. Presença de pelo menos um adulto com ensino secundário completo. Presença de pelo menos um adulto com alguma educação superior.
Acesso ao trabalho	Disponibilidade de trabalho	Mais da metade dos membros em idade ativa encontra-se ocupado.
	Qualidade do posto de trabalho	Presença de pelo menos um ocupado no setor formal.
	Remuneração	Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 1 salário-mínimo. Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 2 salários mínimos.
	Extrema pobreza	Despesa familiar <i>per capita</i> superior à linha de extrema pobreza (1/4 de salário mínimo). Renda familiar <i>per capita</i> superior à linha de extrema pobreza (1/4 de salário mínimo). Despesa com alimentos superior à linha de extrema pobreza (1/4 de salário mínimo).
Disponibilidade de recursos	Pobreza	Despesa familiar <i>per capita</i> superior à linha de pobreza (1/2 salário mínimo). Renda familiar <i>per capita</i> superior à linha de pobreza (1/2 salário mínimo).
	Capacidade de geração de renda	Maior parte da renda não advém de transferências.
Desenvolvimento infantil	Trabalho precoce	Ausência de pelo menos uma criança de menos de 10 anos trabalhando. Ausência de pelo menos uma criança de menos de 16 anos trabalhando.
	Acesso à escola	Ausência de pelo menos uma criança de 0-6 anos fora da escola. Ausência de pelo menos uma criança de 7-14 anos fora da escola. Ausência de pelo menos uma criança de 7-17 anos fora da escola.
	Progresso escolar	Ausência de pelo menos uma criança com até 14 anos com mais de dois anos de atraso. Ausência de pelo menos um adolescente de 10 a 14 anos analfabeto. Ausência de pelo menos um jovem de 15 a 17 anos analfabeto.
Condições habitacionais	Propriedade do domicílio	Domicílio próprio. Domicílio próprio, cedido e invadido.
	Déficit habitacional	Densidade de até dois moradores por dormitório.
	Abrigabilidade	Material de construção permanente.
	Acesso adequado à água	Acesso adequado à água.

Dimensão	Componente	Indicadores
	Acesso adequado a saneamento e esgotamento sanitário	Esgotamento sanitário adequado.
	Acesso à coleta de lixo	Lixo é coletado.
	Acesso à eletricidade	Acesso à eletricidade.

Fonte: Elaboração própria (2021) de acordo com os arquivos “Metodologia_IDF.xlsx” e “Dicionário IDF v2.xlsx”, disponibilizados pela Fundação Renova via plataforma Intralinks.

A partir das dimensões, componentes e indicadores listados no Quadro 11, é possível calcular o IDF, conforme fórmula a seguir:

$$S = \frac{1}{6} \sum_{k=1}^6 \left[\frac{1}{m_k} \sum_{j=1}^{m_k} \left[\frac{1}{n_{jk}} \sum_{i=1}^{n_{jk}} B_{ijk} \right] \right]$$

Sendo:

- B_{ijk} o i -ésimo indicador do j -ésimo componente da k -ésima dimensão;
- n_{jk} o número de indicadores do j -ésimo componente da k -ésima dimensão;
- m_k o número de componentes da k -ésima dimensão.

APÊNDICE E — Tabelas suplementares do Capítulo 6

Tabela 13 — Proporção de famílias potencialmente elegíveis ao AFE com possibilidade de comprovação, parecer de existência de impacto direto ou ambos, por critério de elegibilidade passível de comprovação

Critério de elegibilidade	% com possibilidade de comprovação	% com parecer de existência de impacto direto	% com possibilidade e parecer de existência de impacto direto
Critério 1	90,4%	99,7%	90,0%
Critério 3	56,3%	92,7%	51,6%
Critério 4	65,0%	91,0%	61,2%
Critério 5	62,6%	66,4%	49,1%
Critérios passíveis de comprovação	75,7%	92,1%	75,7%

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

Tabela 14 — Resultado da regressão logística utilizada para calcular a média da probabilidade estimada e efeito marginal

Variáveis	(1) Modelo – Geral	(2) Heterogeneidade – Critério 1	(3) Heterogeneidade – Critério 3	(4) Heterogeneidade – Critério 4	(5) Heterogeneidade – Critério 5
Possibilidade de comprovação	1,028*** -0,399	0,0848 -0,0571	0,626* -0,334	1,012 -0,667	0,391 -0,737
Existência de impacto direto	2,667*** -0,321	-	-	1,597*** -0,446	2,531*** -0,588
Possibilidade de comprovação*existência de impacto direto	-0,881** -0,402	-	-	-0,361 -0,682	0,282 -0,775
Indicador de família que dispõe de possibilidade de comprovação em pelo menos dois critérios de elegibilidade ao AFE	0,899*** -0,243	0,991*** -0,241	2,288** -0,966	0,892** -0,419	1,313*** -0,412
Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF);	- 1,284*** -0,251	- -1,360*** -0,251	1,126 -2,267	-1,448 -1,113	0,89 -1,554
Distância da propriedade ao rio ou ao mar, em km	- 0,144*** -	- -0,139*** -	-0,218 -	-0,06 -	-0,136** -
Renda <i>per capita</i> familiar pré-rompimento	0,00989 0,239*** -0,0244	-0,00958 0,253*** -0,0244	-0,19 0,333 -0,218	-0,0452 0,0777 -0,104	-0,0628 0,514*** -0,167

Variáveis	(1) Modelo – Geral	(2) Heterogeneidade – Critério 1	(3) Heterogeneidade – Critério 3	(4) Heterogeneidade – Critério 4	(5) Heterogeneidade – Critério 5
Renda <i>per capita</i> familiar pós-rompimento	- 0,439*** -0,0264	-0,433*** -0,0263	-0,651*** -0,229	-0,315*** -0,115	-0,678*** -0,172
Indicador de grau de escolaridade mais avançado alcançado por algum dos membros da família – EF completo	-0,149** -0,0587	-0,138** -0,0584	0,17 -0,445	0,235 -0,279	-0,301 -0,373
Indicador de grau de escolaridade mais avançado alcançado por algum dos membros da família – EM incompleto	-0,113* -0,0595	-0,125** -0,0589	-0,371 -0,627	-0,268 -0,289	-0,149 -0,528
Indicador de grau de escolaridade mais avançado alcançado por algum dos membros da família – EM completo	- 0,261*** -0,0487	-0,266*** -0,0486	-0,254 -0,417	0,0348 -0,216	-0,628** -0,302
Indicador de grau de escolaridade mais avançado alcançado por algum dos membros da família – ES incompleto	-0,203** -0,0971	-0,264*** -0,0984	-0,0269 -0,952	-0,0692 -0,392	-0,449 -0,471
Indicador de grau de escolaridade mais avançado alcançado por algum dos membros da família – ES completo	- 0,493*** -0,0909	-0,509*** -0,0938	-0,499 -0,751	-0,372 -0,326	-1,025** -0,416
Número de indivíduos na família	0,215*** -0,0196	0,217*** -0,0195	0,125 -0,169	0,121 -0,084	0,402*** -0,122
Proporção de mulheres na família	-0,0533 -0,0638	-0,0432 -0,0638	-0,452 -0,602	-0,25 -0,289	0,00153 -0,409
Proporção de membros da família com ao menos 18 anos na data de cadastramento	0,787*** -0,107	0,844*** -0,106	1,284 -1,000	0,465 -0,484	2,025*** -0,72
Indicador de recorte geográfico da propriedade associada à família: alto Rio Doce	0,337*** -0,0778	0,170** -0,0814	1,016** -0,444	2,837*** -0,423	2,390*** -0,461
Indicador de recorte geográfico da propriedade associada à família: médio Rio Doce – Governador Valadares	0,588*** -0,054	0,565*** -0,054	0,753** -0,377	2,351*** -0,383	1,322*** -0,365
Indicador de recorte geográfico da propriedade associada à família: médio Rio Doce – Vale do Aço	0,161*** -0,0544	0,152*** -0,0541	-0,673 -0,781	1,881*** -0,393	1,669*** -0,452
Indicador de recorte geográfico da propriedade associada à família: baixo Rio Doce	0,617*** -0,0508	0,613*** -0,0503	- -1,168	1,830*** -0,378	2,094*** -0,321
Constante	- 2,191***	0,298	-1,168	-1,921*	-7,604***

Variáveis	(1) Modelo – Geral	(2) Heterogeneidade – Critério 1	(3) Heterogeneidade – Critério 3	(4) Heterogeneidade – Critério 4	(5) Heterogeneidade – Critério 5
Observações	-0,401 17,075	-0,241 17,15	-2.038 241	-1.113 937	-1.502 844
Pseudo R2	0,0894	0,0791	0,0861	0,136	0,299

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do

AFE: 20/4/2021. “*” representa um p-valor menor do que 10% e maior do que 5%, “***” representa um p-valor menor do que 5% e maior do que 1% e “****” representa um p-valor menor do que 1%.

APÊNDICE F — Nota metodológica da análise qualitativa realizada no Capítulo 6

O presente estudo se construiu como um esforço de pesquisa que combina análise quantitativa e qualitativa. Esta última é usualmente empregada em investigações que buscam descrever, aprofundar e interpretar um fenômeno social (GIL, 2008; BRYMAN, 2016). No contexto do caso do rompimento da Barragem de Fundão, o objetivo foi compreender o desenho e a implementação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE).

Em primeiro lugar, os documentos oficiais do caso foram consultados de forma sistemática, a fim de analisar o que foi produzido pelos principais atores do caso (LANGLEY, 1999; BRYMAN, 2016). O Quadro 12 abaixo sintetiza a natureza das fontes documentais consultadas e analisadas.

Quadro 12 — Documentos analisados

Natureza dos documentos	Ator/Fonte	Ano
Relatório de monitoramento do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE).	Fundação Renova	2018-2021
Documentos de definição de escopo do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE).	Fundação Renova	2017 e 2018
Regimento Interno e documentos de definição de escopo do Programa de Indenização Mediada.	Fundação Renova	2018
Descrição das políticas indenizatórias do Programa de Indenização Mediada.	Fundação Renova	2018
Notas técnicas nºs 10/2017, 15/2017, 25/2018, 42/2020, 47/2020.	Câmara Técnica de Organização Social (CT-OS)	2017 – 2021
Notas técnicas nºs 4/2019, 5/2019, 6/2019, 8/2019.	Câmara Técnica de Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais (CT-IPCT)	2017 - 2021
Deliberações nºs 48/2017, 111/2017, 119/2017, 210/2018, 299/2019, 300/2019, 333/2019, 417/2020, 420/2020, 485/2021.	Comitê Inter Federativo (CIF)	2017 – 2021
Parecer nº 7/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU.	Advocacia-Geral da União (AGU)	2019
Ofícios (nºs FR.2021.0460 e FR.2021.0762).	Fundação Renova	2021
Ofícios (nºs 21/2019/EY e 25/2020/EY)	Ernst Young	2019
Decisões judiciais proferidas nos processos nº 1024354-89.2019.4.01.3800 e nº 1016756-84.2019.4.01.3800 e respectivos incidentes.	12ª Vara Federal Cível e Agrária de Minas Gerais e 5ª Turma do TRF-1.	2016 – 2021

Natureza dos documentos	Ator/Fonte	Ano
Manifestações das partes nos processos nº 1024354-89.2019.4.01.3800 e nº 1016756-84.2019.4.01.3800 e respectivos incidentes.	Empresas, instituições de Justiça, comissões de atingidos, AGU	2016-2021
Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)	Empresas, União, Ibama, ICMBio, ANA, DNPM, Funai, estado de Minas Gerais, estado do Espírito Santo, IEF-MG, IGAM-MG, Feam-MG, Iema-ES, Idaf-ES, AGERH-ES	2016

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em segundo lugar, uma análise de conteúdo das narrativas das pessoas atingidas foi empreendida a fim de identificar quais as principais demandas dos distintos grupos sociais em relação ao AFE. Esse tipo de esforço é proposto por Miles, Huberman e Saldaña (2014) e Bardin (1994) como uma forma de observar padrões e temas gerais, os quais devem gerar agrupamentos de abstrações mais amplas, e, assim, traçar discussões sobre o fenômeno em si. É preciso ter em mente que qualquer análise qualitativa requer que o pesquisador siga uma série de etapas a fim de apreender o significado dos dados coletados (CRESWELL, 2007). Para Bryman (2016, p. 580), a análise qualitativa de conteúdo pode ser feita a partir de temas, identificados pela repetição de tópicos em um conjunto de narrativas.

Nesse sentido, tal esforço foi orientado pela necessidade de compreender quem são as pessoas invisibilizadas no âmbito do respectivo programa e quais são suas manifestações que concernem a esse tema. Para tanto, partimos da leitura integral de 2.019 denúncias de pessoas atingidas à Ouvidoria da Fundação Renova em 2020 [classificada, no banco de dados, como “Comunidade” ou “Acompanhamento interno – Comunidade”]. Tal recorte temporal se justifica visto que nesse ano houve uma série de movimentações em relação ao AFE, principalmente envolvendo casos de suspensão do benefício para diversas famílias e discussões judiciais sobre a possibilidade de encerramento do programa (cf. 68 deste relatório).

O *software* MAXQDA facilitou essa primeira etapa de codificação dos relatos, e, com isso, foi possível identificar uma série de léxicos (formação de frases e palavras-chave) que compõem padrões na forma de manifestação das pessoas atingidas. O Quadro 13 abaixo expõe o resultado dessa construção. Cumpre salientar que os blocos de análise estão conectados à discussão sobre vulnerabilidades e direitos humanos em situações de desastre (FGV, 2019d), com ênfase na identificação dos grupos sociais mais vulneráveis, a ver: idosos, crianças e adolescentes, mulheres, pessoas negras,

indígenas e comunidades tradicionais, pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza etc. Ademais, as interseccionalidades entre raça e gênero também foram consideradas. Os relatos da Ouvidoria que versam sobre o AFE, além de servirem para essa etapa analítica, também foram discutidos ao longo do texto, de forma indireta (garantindo o anonimato e confidencialidade do(a) denunciante).

Conjuntamente, foi realizado um processo de análise automatizada do texto na base de canais de relacionamentos da Fundação Renova (0800, *site*, atendimento presencial, etc.), que, entre 2015 e 2021, concentra 77.930 mil manifestações de pessoas atingidas sobre o AFE (das quais 68.909 manifestações foram registradas pela FR como sendo sobre o AFE, e 9.021 correspondem a outras que citam os termos¹ “AFE” e “auxílio financeiro emergencial”).

O processo consistiu em compreender o léxico da base referente às manifestações do PG21 e que citavam o AFE. Dessa forma, obtivemos a frequência de termos, coocorrência e clusterização segundo subtema da manifestação. Após a leitura e análise de algumas manifestações, foram estabelecidos os termos iniciais a serem explorados, conjuntamente com os termos identificados pela codificação da Ouvidoria. Os termos foram verificados dentro de seu contexto lexical com intuito de validação, resultando no quadro abaixo.

Quadro 13 — Termos para consulta lexical dos grupos vulneráveis

Bloco/Grupo	Termos/Método lexical
Mulheres	“grávida” (com e sem acento); “gestante”; “mulher*”; “lactante”; “amament”; “senhora”; “sra”; “ela”; “esposa”
Crianças e adolescentes	“criança”; “adolescente”; “jovem/jovens”; “menino/a”; “infantil”; “bebê/nenê/neném”; “órfã”; “de menor”; “menor de idade”; de X anos.
Filho	“filho/a”.
Pessoas idosas	“idoso/a”; “de x anos”.
Pessoas com deficiência	“mobilidade reduzida”; “pcd”; “deficiência” (com e sem acento); “necessidades especiais”; “deficienc”; “cego/a”; “deficiente”; “mental”; “autista”; “cadeirante”; “filh”/“net”/ pai/“ mãe/” irmã + “especial”; “cadeirante”; “ribeirinh”; “pescador” + “subsistência”; “quilombola”; “fiscador”; “indígena”; “aldeia”; “cacique”; “garimp”; “artesanal”; “artesã”; “gongadeira”; “terreiro”; “bateia”; “enxada”; “engenho”.
Povos indígenas e comunidades tradicionais	
Pesca	“pesc*”; “peixe”; “pesqueir”.
Pessoas negras	“racismo”; “racial”.
Outras minorias potencialmente discriminadas	“invisibilizada/o”; “abandon”; “descaso”.

Bloco/Grupo	Termos/Método lexical
Vulnerabilidade socioeconômica (situação de pobreza e pobreza extrema)	“passando/passado” + (“dificuldade/s”; “necessidade”); “perdeu” + (“emprego”; “tudo/todo”; “ganha pão”; “trabalho”; “lazer”; “renda”; “plantação”; “local de trabalho”); “dificuldade/carência/ajuda” + “financeira/s”; “moradia provisória”; “morando/mora de favor”; “mora/morando” + “aluguel”; “precisa/não tem/não possui + dinheiro”; “dinheiro emprestado”; “cesta básica”; “doação”; “dívida”; “precariedade”; “desemprego”; “bico”; “salário mínimo”; “assistência social”; “pobre”; “miséria”; “pobreza”; “fome”; “sobreviv”; “despej”; “bolsa família”; “vivendo/vive” + “ajuda”. “depress*”; “suicídio (com e sem acento); “tristeza”; “triste”; “elouquecendo”; “estresse”; “ansiedade”; “ansiosa”; “desespero”; “desesperad”; “pelo amor de deus”; “desesperador*”.
Saúde mental	“câncer”; “doente”; “doença”; “saúde debilitada”; “mal de saúde”; “saúde foi afetada”; “tratamento de saúde”; “problemas de saúde”; “problemas sérios de saúde”; “coceira*”; “alergia”.
Saúde	“remédio”; “medicament”.
Remédio	“perdeu” + filha/filho/pai/avó/avô/mãe/.
Morte	“rural”; “afastado”; “sem acesso”.
Vulnerabilidade geográfica	

Fonte: Elaboração própria (2021).

Como etapa adjacente, esse conjunto de termos pré-identificados serviu para uma categorização dos grupos considerados invisibilizados no processo da base filtrada de canais de relacionamento da Fundação Renova. Esses termos correspondem a manifestações referentes ao PG21 e também citam o termo “AFE” e “auxílio financeiro emergencial”.

A opção pela construção da análise mais sistemática a partir dessa base de dados se justifica por sua amplitude quantitativa, além de ser o principal meio que os atingidos acessam a Fundação Renova. O filtro utilizado para extração, no SGS, foi o 1618 e versão de corte é de 12/4/2021 (contemplando manifestações desde 2 de dezembro de 2015). A partir do tratamento e sistematização da base, com auxílio do *software* R, foi possível extrair uma série de ferramentas de visualização que demonstram a contagem de referências nas respectivas categorizações (e, portanto, aos blocos de análise), além da conexão entre eles. Como perguntas que norteiam essa etapa da análise qualitativa, destaca-se: Quantas são as manifestações relacionados ao AFE pleiteadas por grupos vulneráveis? Quais desses grupos mais se manifestam?

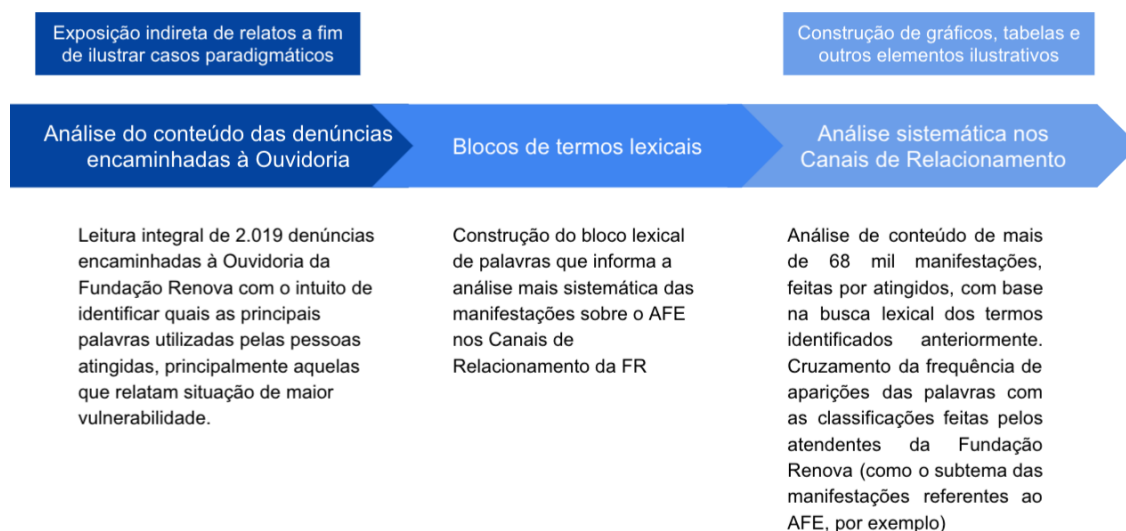
Cumpramos salientar que entre os blocos temáticos supracitados, aprofundamos, neste relatório, a análise das manifestações de quatro grupos vulneráveis: (i) invisíveis quanto ao gênero; (ii) invisíveis quanto à pirâmide etária; (iii) povos indígenas e comunidades tradicionais; e (iv) praticantes de atividades de subsistência. As ferramentas visuais

utilizadas no Capítulo 6, subitem 6.5 cumprem funções distintas dentro dessa análise textual de conteúdo, a ver:

- Gráfico de barras: contagem de aparição de termos em cada um dos blocos temáticos preestabelecidos, a fim de observar o montante de vezes que aquelas questões/termos são levantadas no total de manifestações.
- Nuvem de palavras dos blocos temáticos: frequência de aparição dos termos em um determinado conjunto textual. A nuvem é utilizada para visualizar os termos mais frequentes (em termos percentuais), mas não qualifica as relações entre termos e tampouco seus significados.
- Gráfico de coocorrência de termos: nuvem construída a partir do cálculo de proximidade entre os termos, indicando quais palavras se conectam entre si. A partir dessa visualização, é possível observar quais termos são mencionados conjuntamente, criando, assim, maior capacidade de significado e interpretação do conteúdo.

A Figura 12 ilustra o passo a passo descrito acima.

Figura 12 — Passo a passo da análise de conteúdo: Ouvidoria e canais de relacionamento da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2021).